



**PREMIOS DEFENSA 2013
TRABAJOS SELECCIONADOS**

TRABAJOS DE ESTUDIO E
INVESTIGACIÓN

EL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE:
ORÍGENES, NEGOCIACIÓN Y FUNDAMENTO

MARÍA MARTÍNEZ CARMENA

EL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE: ORÍGENES,
NEGOCIACIÓN Y FUNDAMENTO

Prof. Dra. MARÍA MARTÍNEZ CARMENA
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo
Universidad de Castilla-La Mancha

INDICE

CAPÍTULO I. LA CREACIÓN DE LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA CRISTALIZACIÓN DEL MUNDO BIPOLAR

1. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA.....	4
1.1. <i>La colisión ideológica entre los aliados y el advenimiento de la Guerra Fría</i>	4
1.2. <i>La expansión soviética, el fin de la cooperación aliada y la amenaza sobre Europa occidental</i>	8
2. ¿AMENAZA SOVIÉTICA REAL O INTERESADA AGLUTINACIÓN DEL BLOQUE OCCIDENTAL EN UNA ALIANZA MILITAR? LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA RECUPERACIÓN DE LOS PAÍSES OCCIDENTALES.....	18

CAPÍTULO II. EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

1. LAS RAZONES DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA VINCULARSE CON EUROPA A TRAVÉS DE UNA ALIANZA DEFENSIVA	25
2. EL COMPROMISO NORTEAMERICANO CON EUROPA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE CONTENCIÓN	33
2.1. <i>El marco ideológico de la política de contención</i>	36
2.2. <i>El inicio de la contención en el corazón de Europa</i>	44
2.3. <i>La Doctrina Truman y el Plan Marshall</i>	47
3. EL COMPROMISO TRANSATLÁNTICO DESDE EUROPA: LAS PRIMERAS ALIANZAS DEFENSIVAS DE POSGUERRA	51
3.1. <i>El Tratado de Dunkerque de 1947, una alianza contra el resurgir alemán</i>	51
3.2. <i>El Tratado de Bruselas de 1948: una demostración necesaria de unidad europea y una fuerza militar insuficiente</i>	55

CAPÍTULO III. LA NEGOCIACIÓN Y ELABORACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE DE 4 DE ABRIL DE 1949

1. LAS CONVERSACIONES DEL PENTÁGONO	63
2. LA DISCUSIÓN SOBRE LOS ALIADOS ORIGINARIOS DE LA ALIANZA ATLÁNTICA.....	67
3. EL DEBATE EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE.....	72
3.1. <i>Las trabas económicas y políticas estadounidenses al proyecto atlántico.....</i>	73
3.2. <i>Las controversias jurídicas de la Resolución Vandenberg.....</i>	79
4. LA FIRMA DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE EN WASHINGTON. SIGNIFICADO DEL PACTO A AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO.	84
RECAPITULACIÓN.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	91

CAPÍTULO I

LA CREACIÓN DE LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA CRISTALIZACIÓN DEL MUNDO BIPOLAR

1. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA.

1.1. La colisión ideológica entre los aliados y el advenimiento de la Guerra Fría.

Entender la creación de la Alianza Atlántica*, sin duda exige la premisa de conocer el contexto histórico en que ésta vio la luz, así como las principales interpretaciones que se han dado a su origen. Por este motivo, a lo largo de esta exposición se trazará el *iter* político que condujo a la negociación del Tratado de Washington al inicio de la etapa conocida como Guerra Fría.

No debemos olvidar, no obstante, que este periodo trae su causa en la gran convulsión que supuso la II Guerra Mundial, pues como bien se ha afirmado “*explanations for the onset of the Cold War must begin with World War II*”¹. Ya durante la contienda mundial aparecieron interrogantes sobre las expectativas políticas y económicas que albergaban la Unión Soviética y los Estados Unidos sobre el nuevo orden internacional que habría de establecerse tras el conflicto².

*A lo largo de este estudio, por razones puramente literarias, emplearemos los términos Alianza Atlántica, OTAN y organización de forma indistinta; si bien conviene aclarar que desde su creación en 1949 hasta el año 1950, el término apropiado es Alianza Atlántica. Existe un amplio consenso sobre su consolidación como organización militar tras la Guerra de Corea en 1950.

¹ McMAHON, R., *The Cold War. A very short introduction*, Oxford University Press, 2003, p. 1.

² Algunos de estos interrogantes vienen a poner en tela de juicio la versión oficial sobre el nacimiento de la Alianza Atlántica debido a una inminente amenaza soviética sobre Europa Occidental. Revisten, por tanto, un gran interés para determinar cuáles fueron los fines de la Alianza Atlántica durante la época en que se creó. Partiendo de este enfoque, tomaremos algunas de las líneas adoptadas por la corriente “revisionista” de la Guerra Fría. Antes, hemos de apuntar que existen dos corrientes doctrinales de historiadores de la Guerra Fría: revisionistas y no revisionistas. Ambas líneas de estudio centran su atención en la responsabilidad sobre el origen de la Guerra Fría; tradicionalmente adjudicada a la Unión Soviética debido a la política expansionista de STALIN sobre Europa Central y Oriental. La corriente revisionista, formada principalmente por historiadores estadounidenses (WILLIAM WILLIAMS, GARDNER, KOLKO, HOROWITZ, GADDIS) ha puesto el punto de mira no sólo en los acontecimientos políticos, sino también, y fundamentalmente, en el factor económico. Gracias a archivos desclasificados tras el fin de la Guerra Fría,

Pese a que podemos remontarnos al conflicto bélico para establecer su origen, se presenta como un lugar común la afirmación de que la Alianza Atlántica es el resultado del periodo histórico que el periodista norteamericano WALTER LIPPMANN popularizó como “Guerra Fría”³. Nos referimos a la fuerte tensión que durante la II Guerra Mundial, y de forma palmaria tras ésta⁴, surgió entre las potencias aliadas con distinto régimen político y económico: la Unión Soviética, donde la Revolución Rusa de 1917 implantó el socialismo real y la economía planificada, y las potencias europeas aliadas- Francia y el Reino Unido junto con los Estados Unidos de América-, donde regían sistemas democráticos y de economía de mercado. Ambos prismas ideológicos fueron abanderados

han llegado a conclusiones que establecen un vínculo muy estrecho entre la necesidad de expansión de la economía estadounidense (debido al funcionamiento del sistema capitalista) y algunas de las decisiones políticas angloamericanas de la posguerra, las cuales dejaron el enfrentamiento entre los Estados aliados en punto muerto, o bien lo agravaron, como la cuestión alemana y la propia creación de la Alianza Atlántica. Se trata de planteamientos que han dado lugar a un enriquecedor debate, que dejaremos apuntado en la medida en que sea necesario para una mejor comprensión del contexto histórico en el que la OTAN se proyecta y nace.

³ Vid. KAPLAN, L., *NATO and the United States. The enduring Alliance*, Twayne Pub., Boston, 1988, p. 14. La aguda observación del influyente periodista Walter LIPPMANN para calificar unos acontecimientos históricos y el peculiar *modus operandi* de no enfrentamiento directo entre las superpotencias, a pesar de la rivalidad, hizo que este giro calase rápidamente en el vocabulario de la opinión pública y de los políticos de la época. Sin embargo, Walter LIPPMANN dio a conocer el término por la sencilla razón de que dicho término ya había sido empleado con anterioridad. Esta expresión ya se había utilizado por el publicista norteamericano Herbert BAYARD en 1946, aunque posteriormente fue retomada y llevada al público por Walter LIPPMANN en su libro *Cold War*, una recopilación de artículos publicada en 1947. Además de ello, el hecho de que con este término nos estemos refiriendo únicamente a la Guerra Fría de la segunda mitad del siglo XX, no significa que este tipo de enfrentamientos no materializados en conflicto no se hayan dado, con mayor o menor intensidad en épocas históricas anteriores. Al menos en nuestra historia, según expresa GARCÍA ARÍAS (*La guerra moderna y la organización internacional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962), el Infante DON JUAN MANUEL, ya en el siglo XIV había realizado una distinción entre “*la guerra muy fuerte y muy caliente*” que se acaba por paz y la “*guerra fría*” que no “*trae paz*”. Con esta alusión se refería a la coyuntura de enfrentamiento permanente entre musulmanes y cristianos de la época, que pocas veces estallaba en forma de conflicto armado. De este modo, (GARCÍA ARIAS, *op. cit.*, pp. 103 y ss), “*la gran pugna no habría de ser resuelta por una rendición incondicional impuesta por las armas, sino por la admisión de una coexistencia pacífica hasta que se disolvió el más débil.*” Así pues, este tipo de conflicto no era desconocido, dada la gran similitud que - salvando todas las distancias- se daba entonces con el único periodo que ha pasado a la historia con el nombre de Guerra Fría.

⁴ En efecto, como ya hemos apuntado, aunque normalmente y a efectos de simplificación se hace alusión al inicio de la Guerra Fría tras la II Guerra Mundial, el enfrentamiento ideológico, político y militar entre los aliados que dio lugar a la Guerra Fría ya había comenzado durante el conflicto mundial. En este sentido, convenimos con el Prof. GARCIA ARIAS (*op. cit.*, p. 105) que “*esta guerra contemporánea entre la Unión Soviética y los USA se inició ya durante el desarrollo de la II Guerra Mundial, mientras ambos eran aliados, aunque sólo apareció la pugna en la superficie cuando ambas superpotencias vencedoras se encontraron solas como poderes mundiales*”. Pero la tensión anglosoviética no era nueva, ya había aparecido en otros momentos de la historia; con la guerra ruso-japonesa de un modo explícito, y de forma menos traumática, con la constante presencia en Asia al objeto de acaparar estos mercados. Vid. Walter LAFEBER (*America, Russia, and the Cold War, 1945-2000*, Mc Graw Hill, 9th edition, International edition, 2002, pp. 3 y ss), “*from the 1890 until 1917 the United States tried to contain russian expansion, usually by supporting Japan (...)*”.

y capitalizados por las dos superpotencias que, por diferentes causas, emergieron tras la II Guerra Mundial: la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Las visiones políticas antagónicas de las superpotencias se extremaron en un conflicto caracterizado por la desconfianza entre los bloques del Este y el Oeste; coincidentes *grosso modo* con las zonas que se encontraban bajo la influencia de las respectivas superpotencias, y que tenían en el corazón de Europa el punto central de su división⁵.

La seguridad de ambas esferas se trató de garantizar con una “espada de Damocles”: el armamento nuclear. Sin embargo, la extrema gravedad que entraña su uso hacía contraproducente cualquier hipotética guerra nuclear, que no otorgaría superioridad ni victoria a ningún bloque. Es bien sabido que gracias a esta paradoja, la disuasión nuclear estabilizó el *statu quo* existente, llegándose así a una forzada “coexistencia pacífica” entre las superpotencias⁶. Dicha coexistencia no estuvo exenta de algunos conflictos calientes puntuales derivados de la confrontación⁷, pero finalizó del mejor modo posible, en el sentido de que no estalló de nuevo un conflicto mundial.

Durante los años ochenta, la distensión (*détente*) entre los bloques del Este y el Oeste es más evidente que nunca y el acercamiento real de las superpotencias no hace sino anunciar que el fin del mundo bipolar está cada vez más cerca. El sistema comunista de la Unión Soviética no resistía más el paso del tiempo, había resultado fallido. La Unión Soviética comenzó una apertura progresiva que tuvo como principal impulsor al

⁵ Tras el interés inicial sobre Europa, en líneas generales, durante los años cincuenta la atención de las superpotencias se centró en el Noreste Asiático, en tanto que en los setenta en el Sureste Asiático; tratando de ejercer influencia también en Oriente Medio y África. Los años ochenta, sin embargo, tuvieron como protagonista al continente americano, especialmente América Central.

⁶ GARCIA ARIAS, *op. cit.*, pp. 129 y ss. Tras la pérdida del monopolio estadounidense del armamento nuclear y la toma de conciencia por parte de las dos superpotencias de que éste conllevaba la inexorable destrucción mutua, se pasa a hablar de un periodo de “Paz Fría” –la Pax Atómica- y propugnando un nuevo periodo de “coexistencialismo competitivo”, en el cual queda descartada la posibilidad de que se desencadene la tercera guerra mundial. Desde agosto de 1953 la guerra global se ha hecho imposible, pues en este mes la Unión Soviética logró el empate termonuclear con los Estados Unidos, al hacer estallar su primera bomba de hidrógeno. La probabilidad de librar una guerra termonuclear destruye toda posibilidad de guerra general. Por primera vez en la historia del mundo, el hombre posee armas de destrucción capaces de matar a la guerra haciéndola inconcebible.”

⁷ Los conflictos calientes comenzaron en Asia, donde la guerra de Corea de 1950 fue uno de los factores que contribuyeron a consolidar las esferas este-oeste. La Alianza Atlántica adquirirá su capacidad organizativa mientras se desarrolla este conflicto, especialmente en el ámbito militar.

presidente Mijaíl GORVACHEV, con sus políticas de renovación (*perestroika*) y transparencia (*glasnost*). La Unión Soviética perderá las repúblicas socialistas que formaban su vasto territorio (ahora Comunidad de Estados Independientes o CEI) y, constituida en nuevo Estado, cambiará su nombre por el de Federación Rusa el 25 de septiembre de 1991.

La más plástica expresión del fin de la Guerra Fría fue sin duda la caída en noviembre de 1989 del muro de Berlín, que había dividido por más de cuarenta años el Estado alemán en dos, la República Federal y la República Democrática alemana. Se abría un nuevo periodo en las relaciones internacionales; atrás quedaba la bipolarización del planeta que por más de cincuenta años había marcado la vida internacional.

El advenimiento de la Guerra Fría, desde la dinámica propia de las relaciones internacionales, no fue absolutamente imprevisible. Antes bien, aparece con cierta lógica consecencial el hecho de que una vez finalizada la II Guerra Mundial, y tras el subsiguiente quebrantamiento del orden internacional vigente, los Estados que remanen como superpotencias intentasen controlar el vacío de poder que la contienda había dejado en las zonas de Centroeuropa y Asia. Es decir, respondía a la lógica que se lanzasen a una lucha de poder entre ellas.

El factor que influyó de modo determinante para que las dos superpotencias no compartiesen de modo pacífico el espacio de poder que la guerra había dejado prácticamente a sus expensas fue la irreconciliable visión de ambas potencias sobre el nuevo orden internacional que se debía establecer tras el conflicto⁸. Desde un punto de vista político, el único común denominador del sistema dictatorial marxista y del democrático liberal estadounidense, era el rechazo a la tradicional diplomacia europea. En este sentido, se ha dicho que: *“The break-up of the European order was of critical significance in the origins of the Cold War itself, because its collapse permitted the imposition of overlay by the two superpowers (...) In the immediate aftermath of the war,*

⁸ Vid. McMAHON, R., *op. cit.*, p. 5. El autor considera que se podía haber dado, como en otros periodos históricos, lo que la doctrina denomina *“Great Power condominium”* o concomitancia entre dos superpotencias que, en base a intereses comunes, deciden cohabitar sin tensiones. Sin embargo, no resultó posible alcanzar esta situación en el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética debido a los profundos desacuerdos ideológicos entre ambas potencias.

*the US and the Soviet Union, the only two states with the capacity to implement their ideas on the organisation of international life, found themselves dominating half of Europe each, but with little or no common ground between the types of system they deemed necessary for order. Both shared a common distrust of the dynamics of traditional European security”*⁹.

De este modo, la desconfianza hacia Europa, especialmente hacia Alemania, y las divergentes ideas acerca del mundo de posguerra de angloamericanos y soviéticos, propiciarán que el orden internacional establecido pueda ser calificado, como afirma la profesora BARBÉ, como “*un orden de enemigos, no de aliados*”¹⁰.

1.2. La expansión soviética, el fin de la cooperación aliada y la amenaza sobre Europa occidental.

El diferente modo en que las superpotencias expandieron su influencia, con una abierta política expansionista por parte de la Unión Soviética de STALIN, constituyó el principal motivo para el inicio de la Guerra Fría y de la progresiva vinculación estadounidense con Europa. Sin embargo, es necesario recordar que dicha conducta expansionista ya se había iniciado durante la propia guerra.

Es bien sabido que la Unión Soviética devino en pieza clave de la contienda cuando las democracias occidentales comprendieron que HITLER se había convertido en una amenaza imparable para toda Europa, en gran parte debido a su tolerancia y dejadez. En esta coyuntura, la ayuda del Premier soviético Joseph STALIN iba a resultar

⁹ SMITH, M., *NATO and the enlargement during the Cold War: strategy and system in the Western Alliance*, Palgrave, 2000, pp. 14 y ss. Vid. también KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 2010, *passim*. A lo largo de su obra, el autor ofrece una visión muy interesante de las distintas formas de tradición diplomática: la estadounidense, basada en los principios derivados del Wilsonianismo y el sentimiento de excepcionalidad moral norteamericano, y la europea, fundada en esferas de interés que responden a la denominada *Realpolitik*. KISSINGER subraya en todo momento el rechazo teórico norteamericano a un tipo de diplomacia que considera errónea y peligrosa, si bien tampoco deja de señalar que los Estados Unidos, finalmente, actúan en numerosas ocasiones conforme a estos parámetros, siendo la OTAN una de las encarnaciones más evidentes de las esferas de poder creadas al albur de Estados Unidos.

¹⁰ BARBÉ IZUEL, E., *Relaciones Internacionales*, Tecnos, 1995. p.231.

prácticamente imprescindible para detener la amenaza nazi. De otro lado, el dictador nazi también necesitaba la garantía soviética de no-agresión para cumplir sus deseos de expansión. La Unión Soviética, por tanto, se había convertido en un comodín imprescindible para ambos “bandos”, lo cual determinó que STALIN, ideológicamente enfrentado al mundo capitalista tanto como al de los postulados nacionalsocialistas alemanes, y cuya única preocupación era la de evitar que se materializasen los conocidos deseos de invasión de HITLER sobre su nación, no tuvo inconveniente en ignorar las ideologías y actuar conforme a intereses de pura geoestrategia. Que STALIN actuase guiado por la *Realpolitik* se debió, al hecho de que *“la Unión Soviética no veía necesidad de escoger entre los diversos capitalistas sobre la base de su ideología (...) de tal modo que los desacuerdos entre Moscú y Berlín podían resolverse sobre una base práctica”*. Y para ello, esperó la oferta del “mejor postor”, dado que durante dicho periodo *“El líder soviético coqueteó decorosamente con ambos bandos, pero a la postre no hubo pugna puesto que sólo HITLER estaba en posición de ofrecerle las ganancias territoriales en Europa oriental que STALIN codiciaba, y por ellas estuvo perfectamente dispuesto a pagar el precio de una guerra europea en que no participara la Unión Soviética”*¹¹.

STALIN se sintió más seguro tras la garantía de ayuda que Gran Bretaña prestó a Polonia en caso de que ésta fuese objeto de agresión por parte de Alemania. Con este compromiso quedaba garantizada la lucha inglesa por una frontera que aún distaba mucho de la rusa; lo cual entretendría por un tiempo a la voraz Alemania nazi. Esta seguridad llevó a la Unión Soviética a acordar un Pacto de no-agresión con HITLER, cuyo interés principal radicaba en un Protocolo secreto. En dicho Protocolo se sellaba un hipotético “reparto del botín” que habría de ser obtenido por los nazis en la Europa del Este y compartido con la Unión Soviética¹².

¹¹ KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, p. 361.

¹² El 23 de agosto de 1939, RIBBENTROP, Ministro de Asuntos Exteriores del Régimen nazi, se encontraba en Moscú para negociar con STALIN el famoso pacto nazi-soviético de no-agresión. El reparto de la Europa del Este se había proyectado de la siguiente forma: Polonia quedaría dividida en áreas similares a las de 1914, aunque Varsovia quedaba esta vez del lado alemán. Los Estados bálticos fueron divididos según el interés soviético, ya que Finlandia y Estonia caerían dentro del área rusa (al objeto de proteger así la ciudad de Leningrado) y Lituania se destinó a Alemania. Con respecto a Letonia, STALIN exigió que fuese por completo para la Unión Soviética, así como la Besarabia de Rumania, propuesta ante la cual HITLER cedió, pues poco le importaban las demandas de STALIN que no afectasen a su capacidad de expansión pues, ocurriese más tarde o más temprano, el objetivo de atacar a la Unión Soviética ya estaba fijado.

Esta maniobra provocó el asombro y la incredulidad del resto de Estados europeos, que habían confiado en contar con el apoyo de la Unión Soviética en la lucha contra la expansión nazi; apoyo que finalmente se dio cuando la invasión nazi era insalvable para el pueblo ruso. El pacto secreto amansó momentáneamente la intranquilidad de HITLER con respecto a Polonia, y le permitió invadir este país en la fecha que se había propuesto: en primavera.

Cuando en 1941 el pacto nazi-soviético de no-agresión comenzaba a desbaratarse debido a la inminente amenaza de un ataque alemán a la Unión Soviética, el dictador soviético comprendió que ya no podía frenar por más tiempo los ávidos deseos de conquistar “espacio vital” de HITLER, y aprovechó esta coyuntura extrema para realizar algunas de las anexiones que el Protocolo secreto contemplaba¹³. Y así, mientras Alemania estaba en guerra con Polonia, la Unión Soviética el 17 de septiembre de 1939 invadió un tercio del territorio polaco, la parte que el Protocolo le destinaba. El resultado final fue el hecho de que *“Polonia había sufrido un gran desplazamiento sobre el mapa en dirección al Oeste. Sus territorios orientales del periodo de entreguerras pasaron a formar parte de la Unión Soviética. En compensación, STALIN concedió al nuevo Estado polaco toda la Pomerania, la Silesia, más el grueso de la Prusia oriental, territorios alemanes al este de los ríos Oder y Neisse”*¹⁴.

Mientras HITLER continuaba la guerra en Polonia, STALIN realizó una alianza militar con las tres Repúblicas Bálticas, que finalmente terminaron por ser anexionadas en

¹³ STALIN pidió previamente una revisión del Protocolo Secreto, en la cual decidía intercambiar con HITLER Lituania por el territorio polaco que se encontraba entre Varsovia y la Línea Curzón, pensando en proteger mejor Leningrado (KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, p. 370). El punto álgido de tensión para STALIN lo constituyó el Pacto Tripartito entre Alemania, Japón e Italia de 27 de septiembre de 1940, donde la Unión Soviética quedó fuera. Esta “afrenta” provoca una reunión entre MOLOTOV y HITLER el 12 de noviembre del mismo año. En la misma se negoció la entrada de la Unión Soviética en dicho Pacto, aunque la reunión resultó infructuosa para ambos Estados, ya que HITLER pidió asociación a la Unión Soviética para agredir Gran Bretaña, al tiempo que le recriminó las anexiones que, como Finlandia, excedían lo acordado en el Protocolo Secreto, así como otros Tratados de amistad firmados por STALIN que estaban consolidando la esfera soviética. Por su parte, la Unión Soviética invocó para sí unas condiciones tan leoninas que dejaban coartada la libertad de conquista de Alemania hacia el Este, como posiciones geoestratégicas en Turquía, Balcanes, consolidación en Finlandia, etc... Este fue el detonante de la decisión final de HITLER para convertir en operativo el plan ya previsto desde 1940 de invadir la Unión Soviética, algo que sucedería el 22 de junio de 1941. KISSINGER (*Diplomacia, op. cit.*, p. 386) afirma que *“Si STALIN no pudo impedir el ataque de Alemania, ciertamente no fue porque no lo intentara”*, si bien erró en sus cálculos al atribuir a la mente del impulsivo dictador nazi la misma racionalidad y frialdad con la que él se guiaba.

¹⁴ VEIGA. F., UCELAY, E., DUARTE, E., *La paz simulada: Una historia de la guerra fría, 1941-1991*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 60.

junio de 1940 tras unos comicios de legalidad dudosa, al tiempo que Alemania se hallaba plenamente enfrascada en la agresión contra Francia. Tampoco se olvidó de la parte de Finlandia que el Protocolo secreto le otorgaba. Y de forma paralela, exigía a Rumania que le entregase las regiones de Bukovina del Norte y Besarabia, pues consideraba que esta última pertenecía por motivos históricos a la Unión Soviética. De Prusia tomó la parte oriental, la Pomerania y la Silesia y, finalmente se anexionó la Rutenia, parte oriental de Checoslovaquia.

Por desgracia, el deseo de expansión no paró finalizada la guerra y tras la fugaz convergencia con los aliados que condujo a la creación de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1945. Y es que la Unión Soviética, por la vía del control político, a través de lo que LORD ISMAY denominó “*conquista sin guerra*”, consiguió trabar mediante intimidación entre los años 1943 y 1948 una red de veintitrés Tratados de carácter político, económico y militar con Yugoslavia, Albania, Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría, Alemania del Este y Checoslovaquia¹⁵, donde se acabaron implantando regímenes comunistas que conformaron la órbita de influencia de la Unión Soviética en Europa¹⁶. Dichos Estados pasarían en 1955 a ser miembros del Pacto de Varsovia, lo que supondrá la plena institucionalización de la esfera soviética sobre Europa oriental.

Sin duda, la coyuntura internacional se había presentado extremadamente favorable para que la Unión Soviética persistiese en su empeño expansionista, pues como primera premisa, se encontraba psicológicamente alentada por la victoria sobre Alemania y el vacío de poder centroeuropeo a que había dado lugar la caída del III Reich.

¹⁵ Vid. ISMAY, H. L., *NATO: the first five years. 1949-1954*, Bosch-Utrecht, Paris, 1955, p. 5. Los Tratados de asistencia mutua de la Unión Soviética con sus satélites en la inmediata postguerra se celebraron en el siguiente orden: Checoslovaquia (12 de diciembre de 1943), Yugoslavia (11 de abril de 1945), Polonia (21 de abril de 1945), Rumania (4 de Febrero de 1948), Hungría (18 de Febrero de 1948) y Bulgaria (18 de marzo de 1948). No todos los tratados se celebraron con la Unión Soviética; la telaraña de los celebrados entre los Estados “satélite” entre sí fue muy densa. Yugoslavia denunció posteriormente su tratado con la Unión Soviética en 1949.

¹⁶ COSENTINO, M., “La NATO fra pasato, presente e futuro”, *Rivista Maritima*, Roma, 1997, p. 12: “*Nell giro de due anni, la presenza di esponenti politici comunisti nei governi di Albania, Bulgaria, Romania, Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia provoco infatti l’ instaurazione di regimi totalitari e la caduta de questi paesi sotto la dominazione Unión Soviética, mentre la Iugoslavia era gia governata da un regime comunista ed una grossa porzione di territorio tedesco rimaneva sotto un stretto regime di ocupazione militare sovietica*”.

De algún modo, las innumerables pérdidas humanas sufridas por el Ejército Rojo, que habían resultado las más altas entre los aliados (en torno a veinte millones), influyeron para que STALIN, cuyos criterios de victoria se ajustaban a los de la guerra clásica, considerase legítimo obtener beneficios tangibles que compensasen el enorme sacrificio realizado por el pueblo ruso. En términos soviéticos, este beneficio se traducían en una expansión territorial que, además de aumentar el poderío soviético, protegiese para el futuro la frontera rusa.

Tampoco ayudaron mucho a frenar a STALIN los débiles acuerdos alcanzados en la Conferencia de Yalta (Crimea, 4-11 de febrero de 1945), celebrada cuando la guerra aún no había terminado entre los “Tres Grandes”, el Primer Ministro británico Winston CHURCHILL, Joseph STALIN y el Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano ROOSEVELT. En esta Conferencia, al igual que ocurriera en la anterior Conferencia de Teherán entre los tres líderes¹⁷, importantes aspectos del mundo de posguerra habían quedado sin determinar¹⁸.

De esta indeterminación hay que responsabilizar mucho más a la actitud de los políticos norteamericanos que a los británicos. A diferencia de la clarividencia política demostrada por CHURCHILL, que entendía perfectamente las intenciones de STALIN y a tenor de ello buscó un reparto de influencias claro en Europa conforme al tradicional equilibrio de poder; el Presidente ROOSEVELT, desde el inicio de la guerra, retrasó tanto como pudo las conversaciones sobre la configuración que tras la victoria los aliados pretendían dar a los territorios vencidos¹⁹. Y así, en Yalta, ROOSEVELT no hizo

¹⁷ La Conferencia de Teherán tuvo lugar del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 1943.

¹⁸ Tal y como ROOSEVELT tenía previsto, debido a su intención de retrasar este punto, fue el último día de la reunión cuando los líderes hablaron de los acuerdos de posguerra. Los días anteriores se dedicaron a dialogar sobre los principios que habían de regir el nuevo orden internacional y que debían ser aplicados a los Estados liberados, básicamente aquellos enunciados en la Carta del Atlántico (especialmente el de la libre determinación de los pueblos y la posibilidad de celebrar elecciones democráticas libres), sin perder de vista el proyecto inminente de creación de las Naciones Unidas. Los acuerdos más importantes alcanzados durante la conferencia de Yalta se refirieron a la administración de Alemania y los territorios ocupados por ésta tras la victoria aliada, su división en cuatro zonas de ocupación y la indemnización y desmilitarización de ésta. Aunque se aprobó el 10 de febrero la “Declaración de una Europa Liberada”, resultó imposible conseguir un acuerdo sobre Polonia y sus fronteras, dado que la Unión Soviética pedía un reconocimiento expreso de los intereses comunes que unían a Polonia y la Unión Soviética; petición que era inaceptable para los líderes anglosajones. Por otro lado, se tomaron decisiones sobre Oriente y la guerra con Japón (*vide infra nota 20*).

¹⁹ El Presidente estadounidense había centrado su atención en la idea de los Cuatro Policías, que más tarde se tradujo en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Probablemente se debe a que

excesivo hincapié en los acuerdos de posguerra y realizó concesiones temerarias al líder soviético²⁰.

Pero la actitud norteamericana de no desairar a STALIN y de ganarse a toda costa su confianza no estaba únicamente guiada por motivos altruistas y de desprecio hacia la *Realpolitik* propia de la diplomacia europea. Estados Unidos tomaba en consideración que la guerra con Japón aún no había finalizado, y tenían gran interés en ser ayudados por la Unión Soviética en la contienda.

Sin embargo, este condicionante cambió radicalmente una vez que los Estados Unidos comprobaron que la bomba atómica que estaban experimentando funcionaba. Se convertían así en el único país que, hasta el momento, monopolizaba dicho arma a nivel mundial, como terriblemente comprobaron las ciudades de Hiroshima y Nagasaki²¹. El uso irreflexivo de la bomba atómica y la rápida victoria sobre Japón han sido considerados como un intento de los Estados Unidos de no compartir con los soviéticos la influencia de poder sobre Asia. Esta área siempre ha sido codiciada por ambas potencias. Los Estados Unidos tenían un especial interés en la misma, al constituir un mercado cercano que no estaban dispuestos a desaprovechar para la etapa posbélica²².

ROOSEVELT mantuvo la confianza de que iba a ser posible una unión aliada sin fisuras para configurar el nuevo orden internacional. Esta misma pauta fue la que siguió en la Conferencia de Teherán, aunque posiblemente este hubiese sido el momento más oportuno para clarificar los compromisos aliados.

²⁰ KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, pp. 440 y ss. STALIN exigió la parte meridional de la isla de Sajalín (en el extremo oriental de Asia) y las islas Kuriles (archipiélago que se extiende desde Japón a la península siberiana de Kamchatka), los puertos libres de Darién y Port Arthur así como el derecho a administrar los ferrocarriles de Manchuria (ubicados todos en China) que Rusia había perdido en la guerra entre Rusia y Japón. Las pretensiones territoriales como compensación al esfuerzo bélico de la Unión Soviética fueron aceptadas por ROOSEVELT: “Roosevelt accedió a estas demandas en un acuerdo secreto que equivalía a devolver a Moscú el papel predominante en Manchuria que había perdido en la guerra ruso-japonesa, y que no volvería a perder hasta que los comunistas chinos se adueñaron de Beijing en 1949. Ésta fue la decisión menos comprensible de cuantas tomó ROOSEVELT en Yalta.”

²¹ Vid. BEEVOR, A., *Berlin. The downfall. 1945*, Penguin Books, UK, 2002, p. 78, y KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, pp. 462 y ss. Fue precisamente durante la Conferencia de Potsdam donde se anunció al líder norteamericano que la bomba atómica había funcionado. Parece ser que, a modo de advertencia, éste decidió comunicarle la noticia a STALIN, el cual haciendo gala de sus nervios de acero, no mostró ningún tipo de asombro o inquietud ante la misma.

²² LAFEBER, *America, Russia, and the Cold War...*, *op. cit.*, pp. 1 y ss y 27 y ss. En efecto, la posibilidad de controlar el mercado de la rica provincia china de Manchuria había sido codiciada por ambos Estados desde el siglo XIX, con las diferentes técnicas mercantiles que caracterizaban a los dos gigantes, ya que “The US honored no bureaucracies, but bussinesspeople who moved across the oceans to profit in open world marketplaces. Russians, however, moved across the land, no water. They developed an empire that was more political than commercial (...) From the 1890s until 1917 the US tried to contain Russian expansion, usually by supporting Japan, which, for its own purposes, also wanted an open Manchuria.” Y esta razón se encontraba también presente en los intereses norteamericanos tras 1945 y la indignante

La inicial flexibilidad que los Estados Unidos mostraron con la Unión Soviética, no evitó que ésta consolidase su órbita de influencia. El ejército soviético desplegado en las zonas ocupadas no se retiraba²³. La presencia en los territorios tomados por los aliados del Ejército Rojo en forma y tiempo exorbitantes fue el aspecto más problemático para el resto de aliados, a quienes se les hacía imposible controlar la política que estaban llevando a cabo los soviéticos. Mientras tanto, americanos y británicos estaban reduciendo sus tropas, una retirada que al parecer CHURCHILL reprochó más tarde a ROOSEVELT, a quién acusó de haber dejado “*la parte más útil de Alemania en manos de los soviéticos*”²⁴. Así pues, tras Yalta, por mucho que los líderes aliados estuviesen preocupados por el incumplimiento por parte de STALIN de dichos acuerdos, especialmente del compromiso de una Polonia libre que debía celebrar elecciones democráticas sin intervención exterior alguna²⁵; ya poco quedaba por hacer con un nutrido ejército que *de facto* controlaba un vasto arco que, más tarde, con el acuerdo cuadripartito, incluiría el mismo corazón de Alemania²⁶.

explosión de la bomba atómica, ya que a pesar de que STALIN se comprometió en Yalta a invadir las fortalezas japonesas en Manchuria en el verano de 1945, para esas fechas, el gobierno norteamericano consideraba que lo mejor era que el líder soviético se mantuviera lo más alejado posible de Japón. De hecho, cuando STALIN invade Japón y Manchuria, explota la segunda bomba en Nagasaki. Según LAFEBER, los motivos de explosión de la primera bomba, aunque se han discutido mucho, respondieron fundamentalmente a dos razones: en principio, la bomba hubiera sido usada contra el ejército nazi, pero su rendición en mayo de 1945 determinó que su destino fuese Japón. El deseo norteamericano era acabar tan pronto como fuera posible con la guerra. Ligada a esta razón estaba el hecho de que las bajas norteamericanas se habían incrementado notablemente en Asia, y el uso de la bomba permitiría acabar con la guerra al menor coste humano posible para el ejército norteamericano.

²³ En efecto, en esta guerra, la ocupación significaba de algún modo el dominio, y STALIN advirtió pronto esta consecuencia. De ahí la prisa por llegar a Berlín por parte de todos los aliados.

²⁴ KISSINGER, *Diplomacia*, *op. cit.*, p. 469.

²⁵ El gobierno polaco estaba en el exilio en Londres. CHURCHILL tenía particular interés en este punto dado que su intervención en la II Guerra Mundial se había producido para defender Polonia, de tal modo que su pérdida como democracia resultó especialmente dolorosa para el líder británico. Durante la Conferencia de Yalta, STALIN vino a advertir de modo indirecto a CHURCHILL que no se inmiscuyese en Polonia, al igual que él no lo haría en Francia, donde la agitación comunista podría tener éxito dada la fuerza que estaba adquiriendo en el país galo el partido comunista. De este modo, STALIN dejó claro la esfera de influencia en la que tenía interés.

²⁶ KISSINGER (*Diplomacia*, *op. cit.*, p. 434) nos dice que, si bien “*Yalta ha cargado con el oprobio de la configuración que se dio al mundo de la posguerra. Sin embargo, cuando la reunión tuvo lugar, los ejércitos soviéticos ya habían rebasado todas sus fronteras de 1941 y se encontraban en posición de imponer unilateralmente el dominio político soviético al resto de la Europa oriental*”. Vid. De STAERCKE, ANDRÉ et al., *NATO's anxious birth. The prophetic vision of the 1940s*, Hurst and Co. Publishers Ltd., London, 1985, p. 170 (publicado también en la Revista de la OTAN en 1985). El autor dice de Yalta que ha sido “*Often incorrectly regarded as the event which legalised the division of East and West Europe (...)*”.

En este sentido, resulta sumamente gráfico en la historia de la Guerra Fría, el “aviso a navegantes” que un inquieto CHURCHILL envía al nuevo presidente norteamericano Harry TRUMAN el 12 de mayo de 1945²⁷, alertando a éste por el inmovilismo que mostraba el Ejército Rojo en los territorios ocupados, ya que mientras el resto de las tropas aliadas reducían progresivamente su presencia en éstos, el Ejército Rojo continuaba con el mismo número de fuerzas:

*“Tengo una inquietud muy profunda por las interpretaciones erróneas de los Acuerdos de Yalta por los rusos, su actitud hacia Polonia, la influencia predominante ejercida por ellos en los Balcanes, excepto en Grecia, las dificultades que provocan con respecto a Viena, la combinación de su poderío y de los territorios ocupados o controlados por ellos con el empleo de la técnica comunista en tantos otros países, y, sobre todo, la posibilidad que tienen de mantener largo tiempo grandes ejércitos en campaña. ¿Cuál será la situación en un año o dos? En esta fecha los ejércitos americanos y británicos se habrán esfumado... Mientras que Rusia podrá decidir conservar doscientas o trescientas Divisiones en actividad. Un telón de acero ha caído sobre su frente. Ignoramos todo lo que pasa detrás...”*²⁸.

El simbólico “telón de acero” con el que acertadamente CHURCHILL anuncia la división de Europa, finalmente resultó no ser una metáfora alarmista²⁹. Ante la coyuntura

²⁷ El Presidente ROOSEVELT, cuya salud era extremadamente delicada, murió el 12 de abril de 1945, cuando la guerra aún no había finalizado, por lo que KISSINGER considera que “...como Moisés, contempló la tierra prometida pero no le fue dado llegar hasta ella” (*op. cit.*, pp. 449 y ss). Ahora bien, antes de su muerte, había encauzado al pueblo americano y la política exterior de posguerra. Ocupa su puesto el nuevo presidente Harry TRUMAN, con poca experiencia en asuntos exteriores y proveniente de Missouri, región donde el aislacionismo americano estaba profundamente arraigado. Por ello, la elección de TRUMAN despertó inquietudes en el resto de los aliados. El nuevo Presidente, aunque más parco intelectualmente que su antecesor, en cierto modo operó de forma más sagaz (*Vid. una buena descripción de la formación de ambos presidentes en FRASER and MURRAY, America and the World...*, *op. cit.*, pp. 8 y ss).

²⁸ Citado en castellano en GARCIA ARIAS, *op. cit.*, p. 110.

²⁹ El discurso de CHURCHILL el 5 de marzo de 1946 en el Colegio Westminster, radicado en Fulton (Missouri), ya advertía de la necesidad de unión entre los pueblos de lengua inglesa para detener el expansionismo soviético: “*Now, while still pursuing the method of realizing our overall strategic concept, I come to the crux of what I have traveled here to say. Neither the sure prevention of war, nor the continuous rise of world organization will be gained without what I have called the fraternal association of the English-speaking peoples. This means a special relationship between the British Commonwealth and Empire and the United States. This is no time for generalities, and I will venture to be precise. Fraternal association requires not only the growing friendship and mutual understanding between our two vast but kindred systems of society, but the continuance of the intimate relationship between our military advisers, leading to common study of potential dangers, the similarity of weapons and manuals of instructions, and to the interchange of officers and cadets at technical colleges*” Y con una idea muy clara de lo que proponía

descrita, el líder británico, con una clara visión de la inexorable bifurcación política y el *impasse* al que había llegado la cooperación entre los aliados, decidió promover la celebración de una nueva Conferencia en la que se intentase llegar a un acuerdo, con las miras puestas especialmente en el Estado alemán.

Los tres líderes se reunieron de nuevo en Potsdam (17 de julio al 2 de agosto de 1945), y en esta Conferencia no se obtuvo ningún resultado tangible en el sentido deseado por el líder británico y por el nuevo presidente TRUMAN. En concreto, la cuestión de las fronteras de Polonia y la celebración de elecciones libres en este Estado –asunto en el que Gran Bretaña había puesto especial interés–, quedó de nuevo irresuelta. El resultado no fue mucho mejor para la determinación del Estatuto de Alemania y sus fronteras³⁰, a pesar de que ya en la conferencia de Berlín de 5 de junio de 1945 se había fijado el reparto cuadripartito de las zonas de ocupación.

Tras la conferencia de Potsdam, se repitieron nuevos intentos de conciliación entre los aliados sobre cuestiones que era imprescindible determinar, como la alemana y la polaca, sin mucho resultado. Al parecer los soviéticos bloquearon la mayor parte de las negociaciones sobre la composición de los futuros gobiernos neutrales que habrían de presidir los Estados caídos bajo la ocupación nazi³¹.

De este modo, en el año 1946, tanto STALIN como CHURCHILL habían declarado públicamente que existía una guerra entre los aliados: el primero se refirió a una guerra contra el capitalismo y el segundo ya había declamado su famoso discurso sobre el “Telón de Acero”³².

expuso la siguiente cuestión “(...) *Would a special relationship between the United States and the British Commonwealth be inconsistent with our over-riding loyalties to the World Organization? I reply that, on the contrary, it is probably the only means by which that organization will achieve its full stature and strength.*”

³⁰ VEIGA *et al.*, *op. cit.*, pp. 60 y ss: “Potsdam había terminado sin anudar la mayor parte de los flecos que el final de la contienda había dejado colgando. (...) Así, “Desde un punto de vista jurídico, la guerra no había terminado. No se firmó ningún tratado de paz con Alemania ni se negoció cuál debería ser su estatus como Estado; ni siquiera hubo un acuerdo sobre sus fronteras.”

³¹ ISMAY, *op. cit.*, p. 4.

³² LAFEBER, *op. cit.*, pp. 42 y ss. Estas fueron las únicas dos “declaraciones” de la Guerra Fría. STALIN la llevó a cabo en un discurso el 9 de Febrero de 1946 y CHURCHILL, como se ha visto, el 5 de marzo del mismo año. Estados Unidos, a juicio del autor, haría su propia declaración de un modo velado, no expreso, con el anuncio de ayuda a Grecia y Turquía por parte del presidente TRUMAN.

A pesar de estas declaraciones, existe un amplio consenso entre los estudiosos de la Guerra Fría en torno a una fecha como punto de inflexión o no retorno, llegado al cual se romperá definitivamente la “baraja diplomática” aliada: la Conferencia de Londres de noviembre de 1947. Durante la misma, la falta de voluntad negociadora soviética sobre el futuro de Alemania aparentemente agotó las futuras posibilidades de alcanzar consenso sobre la materia³³. Por ello no sorprende que este sea considerado a su vez el punto de partida no sólo de la Unión Europea Occidental (en adelante UEO), sino también de la Alianza Atlántica³⁴.

El Ministro de Asuntos Exteriores británico, Ernest BEVIN, considerado el artífice de la UEO y uno de los promotores de primera línea de la Alianza Atlántica, a la salida de dicha Conferencia habló con el Secretario norteamericano George MARSHALL, buscando apoyo explícito de Estados Unidos para aglutinar a las potencias occidentales en “*some form of union, formal or informal, in character, in Western Europe backed by the United States and the Dominions*”. Repitió esta misma idea posteriormente en el Parlamento británico, el 22 de enero de 1948, en el discurso en el que propuso ante esta sede la creación de la UEO.

No es fácil, sin embargo, determinar si la Conferencia de Londres fue una fecha realmente clave en la ruptura del diálogo aliado. Ya para entonces, desde el otro lado del Atlántico, la política de contención de TRUMAN, también iniciada en 1947 (*vide infra*), y cuya pretensión principal era frenar la expansión soviética desde varios frentes, supuso un giro radical de la estrategia diplomática estadounidense³⁵, que pasaba así a convertirse en una política activa -y a ojos de la Unión Soviética, ofensiva-, lo cual no podía sino ahondar en la falta de entendimiento entre los aliados.

³³ ISMAY, *op. cit.*, p. 5.

³⁴ SMITH, *NATO and the enlargement...*, *op. cit.*, p. 18: “*It is generally agreed that the first real signs of the North Atlantic Treaty are to be found in the collapse of the Council of Foreign Ministers meetings in December 1947*”.

³⁵ *Vid.* KAPLAN, *NATO and the United States...*, *op. cit.*, p. 13.

2. ¿AMENAZA SOVIÉTICA REAL O INTERESADA AGLUTINACIÓN DEL BLOQUE OCCIDENTAL EN UNA ALIANZA MILITAR? LA OTAN Y LA RECUPERACIÓN DE LOS PAÍSES OCCIDENTALES.

La frágil estabilidad económica y social en que el conflicto había dejado a Europa se veía jalonada por constantes desencuentros entre los antiguos aliados. El principal miedo de las potencias occidentales era el hecho de que esta precariedad, que incluía también sus minadas fuerzas militares, constituía el mejor caldo de cultivo para la expansión del comunismo.

Desde 1946 los Estados Unidos estaban estudiando las zonas de contención a la expansión comunista y, desde luego, la recuperación económica se había convertido en uno de los ejes fundamentales de la contención³⁶. Pero no el único, ya que finalmente los políticos estadounidenses se dieron cuenta de que *“el principal método disuasivo a un ataque soviético contra los Estados Unidos o contra zonas del mundo que son vitales para nuestra seguridad será el poderío militar de nuestro país”*³⁷.

La influencia soviética podía crecer a través de revueltas internas en los Estados donde la ideología comunista había ganado más peso y la agitación social era mayor. La Unión Soviética podía aprovechar la coyuntura de desorden social para alentar dichas revueltas y ofrecer ayuda externa.

En cuanto a los medios más directos, estaba la presión que la Unión Soviética podía ejercer sobre gobiernos legítimos y, en último término, y sin duda como la opción menos plausible de todas -a pesar de algunas alarmas en este sentido-, cabía la posibilidad de que

³⁶ Vid. en este sentido LASSWELL, H., “The conditions of Security in a Bi-polarizing World”, *Proceedings of ASIL*, 44 Annual Meeting, 27-29 April, 1950, pp. 3-8. El autor defiende la idea de que las relaciones internacionales del momento, y en concreto el proceso de bipolaridad, están directamente causadas por la economía capitalista y la necesidad de defender la expansión de capital y el libre mercado.

³⁷ KISSINGER, *Diplomacia*, op. cit., p. 479.

la Unión Soviética tratase de llevar a cabo una expansión de tipo convencional sobre el territorio de Europa occidental.

Aunque la fórmula de un ataque convencional resultaba altamente improbable, los miembros de la UEO estuvieron alertados por las amenazas a la soberanía e independencia de muchos países del centro y oeste de Europa, debido a algunos actos intimidatorios por parte de STALIN. El Ministro belga de Asuntos Exteriores Henry-Paul SPAAK, que más tarde ocupó el puesto de Secretario General de la OTAN, en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948 aseguró públicamente: “*Estamos asustados y tenemos buenas razones para estarlo*”³⁸.

Del mismo modo, el Ministro noruego de Asuntos Exteriores informó a Gran Bretaña acerca de la petición por parte de la Unión Soviética de firmar un tratado de amistad y cooperación con Noruega, con las posibles consecuencias de una vinculación forzosa a la esfera soviética de este estado. La “petición” soviética al país nórdico, junto con el Golpe de Praga de febrero de 1948, que sin duda representó una de las más graves injerencias de la dictadura soviética tras la guerra, fueron el detonante de la rápida creación de la UEO.

Aunque sin presión directa de la Unión Soviética, algunos otros Estados europeos eran objeto de recelo por la importancia que el partido comunista había adquirido en sus sociedades. Se trataba de Italia y Francia³⁹; en el primero, el partido comunista tenía más de dos millones de miembros y contaba con el diecinueve por ciento de los escaños en el parlamento, en tanto que el segundo había obtenido un veintiocho por ciento de votos en las primeras elecciones de la posguerra⁴⁰.

³⁸ BEAUFRÉ (General), A., *La OTAN y Europa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, p. 41.

³⁹ KISSINGER (*Diplomacia, op. cit.*, p. 476) afirma que los soviéticos dieron su apoyo a “*manifestaciones de los partidos comunistas de Europa Occidental, sobre todo en Francia e Italia.*”

⁴⁰ HERNÁNDEZ HOLGADO, F., *Historia de la OTAN. De la Guerra Fría al intervencionismo humanitario*, Ed. Catarata, Madrid, 2000, p. 25. Tras estos datos porcentuales, el autor destaca el hecho de que estos partidos eran completamente ajenos a la órbita y visión ideológica de Moscú, aunque se pretendiera presentar la situación de un modo distinto. De hecho, estaban plenamente integrados en el sistema democrático y no tenían problema en realizar alianzas con partidos de otro cariz político, como ocurrió en el partido comunista italiano, coaligado con socialistas y democristianos.

En el Mediterráneo sudoriental la presión soviética fue más precisa, aunque menos evidente que en Noruega. Dos puntos estratégicos vitales para controlar el corredor del Mediterráneo estaban en juego. En Grecia, el gobierno real, que contó con el apoyo financiero británico hasta que Gran Bretaña queda económicamente exhausta tras la II Guerra Mundial, y por tanto con graves problemas para seguir sosteniendo su economía e imperio colonial, se encontraba tremendamente debilitado por las revueltas de la guerrilla comunista, que era alentada por varios Estados vecinos con el respaldo de la Unión Soviética.

Los Estados Unidos iniciaron la política de contención global del comunismo en este importante frente. Y así, “*En el invierno de 1946-1947, el Gobierno de Attle informó a Washington de que ya no podría soportar esa carga. Truman estuvo dispuesto a desempeñar la función tradicionalmente británica de bloquear el avance ruso hacia el mar Mediterráneo, pero ni el pueblo norteamericano ni el Congreso aceptarían el tradicional razonamiento geopolítico británico. La resistencia al expansionismo soviético debía brotar de principios basados estrictamente en el enfoque norteamericano de la política exterior*”⁴¹. Finalmente, la Doctrina TRUMAN de ayuda a Grecia y Turquía cumplirá con dichos principios, puesto que se planteó como la ayuda norteamericana a los pueblos libres para resistir la presión comunista⁴².

De hecho Turquía, cuya hostilidad con Rusia tenía larga data debido al viejo deseo de ésta de controlar los estrechos de Bósforo y Dardanelos (lo cual permitiría a la Unión Soviética la ventajosa situación de tener salida desde el Mar Negro al Mar Mediterráneo), de nuevo se vio coaccionada por la Unión Soviética en agosto de 1946, que le exigió establecer una base militar en el estrecho de Dardanelos. La respuesta estadounidense fue la de enviar la flota norteamericana a Estambul hasta hacer desistir a los soviéticos de sus pretensiones.

⁴¹ KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, pp. 480-481.

⁴² FRASER, T. G., and MURRAY, C. D., *America and the World...*, *op. cit.*, pp. 24 y ss. Si bien se le criticó un excesivo tono anticomunista, el Presidente TRUMAN contó con un amplio apoyo de votos en el Congreso y el Senado, únicamente no obtuvo el respaldo del sector de la izquierda, representado por H. WALLACE (*vide infra*) y del sector aislacionista más recalcitrante.

El Bloqueo de Berlín desde junio de 1948 a mayo de 1949, entre otras causas, fue una respuesta soviética a las declaraciones de los aliados occidentales de relanzar la economía de Alemania Occidental, dejando a un lado el discurso de la unificación. El puente aéreo establecido por los aviones británicos y norteamericanos consiguió abastecer las necesidades básicas de la población durante este duro periodo.

Fuera de Europa, en Irán, la Unión Soviética protagonizó también un conflicto. Desde 1942, tropas británicas y soviéticas ocupaban conjuntamente Irán. En 1945, el SHAH de Persia les pidió que abandonasen la zona; un hecho que, según acuerdo entre ellos, habría de ocurrir el 2 de marzo de 1946⁴³. Pero el Ejército Rojo avanzó hacia Teherán en marzo de 1946 y, al parecer, en el norte de Irán, gracias a su presencia se agitaron y apoyaron a grupos separatistas de izquierda para lograr la independencia de la región norte de Azerbaiyán. Finalmente la Unión Soviética retiró sus fuerzas en mayo del mismo año, debido a la presión estadounidense e iraní ejercida desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en adelante CS).

La gran cuestión que aún hoy queda pendiente es la de saber si STALIN tuvo un propósito real de expandirse más allá de lo que consideraba su zona natural de influencia y avanzar hacia los Estados aliados en Europa. Esta intención hubiera justificado plenamente las precauciones que condujeron a la creación de una organización defensiva militar entre potencias occidentales afines.

Se ha puesto en cuestión, especialmente en algunas obras recientes⁴⁴, si la amenaza soviética a Europa fue grave y real, o únicamente una idea interesadamente inflada para reagrupar y consolidar definitivamente el bloque occidental y su economía, ya que políticos y militares de la época no contaban con pruebas claras y determinantes acerca de los objetivos soviéticos en Europa occidental.

⁴³ *Ibíd.*, p. 22.

⁴⁴ La desclasificación en los archivos británicos y estadounidenses de gran parte de los documentos referentes a la Guerra Fría ha provocado una oleada de obras de investigación que ponen el acento en el interés económico que subyacía en la primera etapa de la bipolaridad. Entre las más representativas, se encuentra la del prestigioso historiador revisionista de la Universidad de Yale, el Profesor John Lewis GADDIS. Destacan, entre otras, sus obras *We now know. Rethinking Cold War History*, Oxford Univ. Press, 1997 y *Strategies of Containment. A critical Appraisal of American National Security during the Cold War*, Oxford University Press, 1982.

El General BEAUFRE, agudo observador de primera línea de toda la creación de los bloques, ya expuso en su conocido libro sobre la OTAN que: *“Se preguntaba en aquel tiempo, y todavía actualmente cabe preguntarse, si STALIN tenía efectivamente ambiciones sobre la Europa Occidental”* (...) Y es que en efecto, *“cabe pensar que la política de expansión territorial de STALIN apuntaba a aprovechar todas las oportunidades que brindase la posguerra. Tanteó todas las direcciones y sólo se detuvo cuando fue constreñido a hacerlo, por lo demás sin insistir demasiado”*. Finalmente BEAUFRE acaba, como otros, asumiendo la incertidumbre sobre este particular, pero justificando las medidas tomadas por el bloque occidental, pues considera que *“cualquiera que hayan sido las intenciones reales de los soviéticos, su comportamiento despertó en el mundo una profunda inquietud”*⁴⁵.

La amenaza de la Unión Soviética en Europa era más bien un peligro indeterminado que podía cuajar con la técnica de influencia política a través de revoluciones que agitasen el comunismo, pues de hecho éste había sido el instrumento más utilizado por el líder soviético tras la guerra. Es decir, resultaba bastante inverosímil que STALIN se lanzase a una expansión territorial directa que sobrepasase las fronteras de la Rusia zarista; extremo que los soviéticos confirmaron en alguna ocasión.

Si bien era conocida la superioridad soviética en armamento convencional por todos los Estados aliados, las penosas condiciones en que la guerra había dejado al Ejército Rojo, tanto en recursos humanos como en lo que a armamento convencional se refiere, hacían realmente remota la idea de que la Unión Soviética pudiera plantearse una agresión clásica sobre algún Estado europeo.

Según el profesor LAFEBER, los Estados Unidos eran conscientes de la situación del Ejército Rojo ya en 1945; fecha en la que se había realizado un estudio para determinar el potencial militar soviético y el tiempo que sería necesario para su completa reposición. En el informe se había estimado que el tiempo necesario para que la Unión Soviética remontase completamente las pérdidas ocasionadas por la guerra en su ejército e industria era aproximadamente de unos quince años⁴⁶. De otro lado, la superioridad

⁴⁵ BEAUFRE, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁶ LAFEBER, *op. cit.*, p. 30.

norteamericana tras la guerra resultaba indiscutible debido a la posesión de la bomba atómica.

Por su parte, HERNÁNDEZ HOLGADO considera que los motivos que condujeron a la creación de la Alianza no fueron los alegados en 1949, ya que, *“a la luz del tiempo transcurrido, se sabe ya que no era tal la amenaza que en su momento fue utilizada para justificar la cristalización de un bloque militar en Occidente(...) El Estado soviético no pretendía expandirse fuera de las fronteras que había alcanzado al final del gran conflicto mundial, tal y como defendieron los inspiradores de la OTAN y de la estrategia nuclear de los Estados Unidos, que inaugurarían una desenfrenada carrera de armamentos.”*(...) *siendo como era falsa la percepción de esta amenaza, el retórico ropaje de la defensa de la libertad que antes mencionábamos tenía una finalidad doméstica (...)* *La lógica del enfrentamiento externo servía así a intereses de política interior”*⁴⁷.

Al parecer, tanto historiadores revisionistas como no revisionistas coinciden a la hora de apuntar que STALIN, en realidad, perseguía unos objetivos limitados⁴⁸. El problema fue, como apunta el Profesor GADDIS, que *“the soviet leader failed to make the limited nature of his objectives clear”*⁴⁹.

Para GADDIS, los Estados Unidos aprovecharon la opacidad del régimen estalinista para forjar una alianza occidental, cuyo objetivo primordial era garantizar por todos los medios la recuperación de la economía europea, a fin de que la propia economía estadounidense no quedase gravemente perjudicada. Si este objetivo se lograba, el bloque occidental quedaría como una entidad fuerte y definida, en tanto que los Estados Unidos no perderían su liderazgo como superpotencia económica.

Otras opiniones apuntan directamente al objetivo económico que perseguía la creación de la Alianza Atlántica, ya que *“...los dirigentes norteamericanos no percibían*

⁴⁷ HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, pp. 22 y ss.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ GADDIS, J. L., *The US and the origins of the Cold War. 1941-1947*, Columbia Univ. Press, 1972, p. 35.

la amenaza soviética en términos estrictamente militares. La estabilidad política y el desarrollo económico eran los elementos prioritarios y, sólo en segundo lugar, se les sumaba la contención militar. Por ello, en su configuración original, la OTAN aspiraba a reforzar las defensas europeas, no norteamericanas, y no se contemplaba el despliegue permanente de fuerzas de Estados Unidos en el Viejo Continente.” Es más, se afirma que “Dada la resistencia de Washington a aceptar nuevas obligaciones de defensa, el texto final de creación de la Alianza Atlántica hubiera carecido de un compromiso militar de no haberse producido el golpe de Praga en febrero de 1948 ni el bloqueo de Berlín en junio del mismo año”⁵⁰.

El recuerdo de la Gran Depresión que en los años treinta azotó Estados Unidos influyó notablemente en las medidas económicas adoptadas en la posguerra. La única forma de evitar que tras el conflicto mundial el desarrollo económico alcanzado por los Estados Unidos no sufriese un fuerte retroceso era el aumento del comercio con los aliados europeos. Esta idea nunca fue ocultada por los Estados Unidos, tal y como subraya un informe estadounidense en el que se justificó el vínculo aliado en estos términos:

“In addition to its direct security interests, the US also has long-standing economic interests in its relations with Western Europe, which is our most important customer as well as our most important storekeeper. We sell more to the free nations of Europe than to any other part of the world, and we also buy more from these nations than from any other area. The loss or disruption of this trade would strike a severe blow at our prosperity”⁵¹.

La recuperación económica y social del potencial mercado europeo era, por tanto, un interés vital para los Estados Unidos, y el primer paso de esta empresa radicaba en recuperar la confianza de Europa. No es de extrañar, por tanto, que muchos estudiosos

⁵⁰ DELAGE, F., “Del Tratado de Washington a la Guerra de Kosovo: la OTAN cumple cincuenta años”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 1999, nº 21, p. 344.

⁵¹ *North Atlantic Treaty Organization. Its development and significance*, Washington, Department of State, Office of Public Affairs, 1952, p. 4. En este informe los Estados Unidos plantean por qué es necesaria la Alianza Atlántica, y además de adoptar un punto de vista ideológico, en el que se destacan la defensa de los valores occidentales, se pondera la numerosa y cualificada población europea, con sistemas institucionales y económicos similares a los de Estados Unidos. Es una sociedad industrial avanzada, sólo superada en plantas industriales por los propios Estados Unidos. Goza de los mejores puertos del mundo, y tiene importantes materias primas que provienen no sólo de sus territorios, sino de sus áreas de influencia por todo el orbe.

hayan destacado en la creación de la Alianza Atlántica no tanto el propósito primordial de la defensa militar, sino aquel subyacente de aportar confianza y seguridad a los mercados europeos a través de ésta⁵².

La cooperación que se estipulaba en el propio Tratado de Washington entre los Estados miembros vendría a proporcionar aspectos unificadores positivos pero, como es bien sabido, la política de fomentar la confianza a ambos lados del Atlántico ya se había venido practicando a través de una serie de pasos políticos y económicos previos a la creación de la Alianza (*vide infra*). De este modo, la vinculación de Estados Unidos a Europa por medio de la Alianza Atlántica debe ser considerada como el colofón de dichos pasos.

CAPÍTULO II

EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

1. LAS RAZONES DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA VINCULARSE CON EUROPA A TRAVÉS DE UNA ALIANZA DEFENSIVA.

Como consecuencia de las dudas y la controversia histórica sobre el verdadero alcance de la amenaza soviética sobre Europa Occidental tras la II Guerra Mundial, es cierto, como afirma SCHWABE que “*Questions remained, and remain to the present, about the extent, the precise nature, and the implementation of the United States’ post-World War II engagement in Europe*”⁵³.

⁵² SMITH, *NATO in the first decade...*, *op. cit.*, pp. 17 y ss. En su estudio hace una relación de autores que defienden la tesis de que la Alianza constituyó, fundamentalmente, un soporte político y psicológico para la recuperación de Europa. Este argumento también se ha visto validado a la luz de las fuentes que se obtienen en los archivos históricos británicos y estadounidenses, especialmente aquellos que han sido recientemente desclasificados.

⁵³ SCHWABE, K., “The origins of the United States’ Engagement in Europe. 1946-1952”, en *NATO. The founding of Atlantic Alliance and the integration of Europe*, (HELLER, F. H. and GILLIGHAN, J. R., Eds.), McMillan, USA, 1992, p. 161.

En efecto, existen interrogantes con respecto al compromiso estadounidense con Europa. Ya hemos afirmado que un objetivo genérico era el de recuperar la confianza de los Estados de Europa occidental en diversos ámbitos. Para ello, los Estados Unidos decidieron la adopción de un programa de acciones políticas y económicas provisionales, materializados en la Doctrina TRUMAN y el Plan MARSHALL. Estos planes, aunque puntuales, a la postre se demostrarán progresivos, al culminar con una voluntad mayor por parte de Estados Unidos: la de formar una alianza defensiva de carácter permanente con algunos países de Europa occidental. Este vínculo ha resistido el paso del tiempo y aún hoy constituye el eslabón principal de la política exterior estadounidense con el Viejo Continente.

Tradicionalmente, el compromiso norteamericano en Europa ha sido explicado como una relación unidireccional, y no como una relación de interdependencia entre la economía y la seguridad de ambos continentes. De este modo, la causa de la ayuda estadounidense ha sido cifrada en la imperiosa necesidad europea de recibir apoyo externo ante la amenaza soviética y la petición expresa de ayuda en este sentido por parte de los miembros europeos agrupados en la UEO.

La explicación histórica más recurrente ha obviado las razones de política interna e internacional que influyeron en la adopción del compromiso defensivo con Europa por parte de los Estados Unidos, subrayando que éstos decidieron adoptar un nuevo rumbo en política exterior y romper la tradición aislacionista, sin ningún tipo de contraprestación por ello. Se asegura que, en principio, los Estados Unidos hubieran deseado conservar la política aislacionista de no haberse visto compelidos por la precariedad económica y social europea⁵⁴. Y en este sentido, la decisión de crear la Alianza Atlántica ha sido oportunamente presentada como el máximo exponente del compromiso unilateral estadounidense con Europa, al conllevar la implicación de los Estados Unidos en asuntos internacionales ajenos a su continente a un coste económico considerable.

⁵⁴ Esta idea de unos Estados Unidos abocados a ayudar a Europa ha sido defendida por algunos estudiosos de forma categórica. Así, COOK (COOK, D., *Forging the Alliance: NATO 1945-1950*, Harper Collins Publishers, USA, 1990, p. 224) afirma que “*The supposition that the United States was rushing in those days to create some military hegemony over a reluctant Europe is simply not the way it all happened. It was the Europeans who were pushing and pleading for a reluctant America to move in, take over and dominate. But the United States was trying –or at least thought it was trying- to get the Europe back on its own feet to look after its own economic and security problems.*”

El historiador Lawrence S. KAPLAN considera que la falta de interés que el Pacto Atlántico ha suscitado como objeto de estudio en los Estados Unidos, viene justificada por el hecho de que dicho Pacto, generalmente ha sido considerado como una mera consecuencia de la política de contención de la Administración TRUMAN, subestimándose el gran impacto que la Alianza Atlántica produjo en los propios Estados Unidos.

La Alianza Atlántica no sólo constituyó una ruptura con respecto al aislacionismo anterior, sino que tuvo su reflejo o se tradujo en la pérdida de soberanía en algunos ámbitos que preocupaban especialmente al gobierno de los Estados Unidos, como el estatus de las fuerzas norteamericanas en Europa⁵⁵. Y en un orden de consideraciones secundario, y de algún modo más superado para los Estados Unidos que la política aislacionista, se encontraba la Doctrina MONROE de 1823, hija de la oposición al colonialismo y según la cual no se permitirían intrusiones europeas en el continente americano. De hecho, un recorrido histórico por la defensa colectiva, tal y como hoy es entendida, tiene su raíz en la independencia del Continente Americano y la defensa de las fronteras con respecto a injerencias externas⁵⁶.

Posteriormente, la Doctrina MONROE se verá desvirtuada por las actuaciones de intromisión de los Estados Unidos en Latinoamérica. A diferencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río, 2 de septiembre de 1947), la firma del Pacto Atlántico también afectaba a la “sagrada” Doctrina MONROE. Y es que, en principio, el Pacto de Río no se oponía aparentemente a los principios que habían regido la política exterior de los Estados Unidos, al no exceder su ámbito geográfico de interés del Continente Americano⁵⁷. Por otro lado, de su articulado se desprende la doble

⁵⁵ KAPLAN, L., “After forty years: Reflections on NATO as a Research Field” en *NATO, the founding of Atlantic Alliance and the integration of Europe*, HELLER, F. H. and GILLIGAN, J. R. (Eds.), Mc Millan, USA, 1992, pp. 21 y ss. El debate relativo a la pérdida de soberanía también se dio en Europa. KAPLAN habla del “gran debate”, refiriéndose al acuerdo para determinar el estatus de las fuerzas armadas norteamericanas en Europa que se dio en 1951, y la reticencia estadounidense a que los soldados americanos pudieran ser juzgados en territorio extranjero. Este debate, como sabemos, aún perdura en la actualidad.

⁵⁶ SCHICK, F. B., “Peace on trial -A study of defense in International Organization”, *The Western Political Quarterly*, vol. II, n 1, March, 1949, p. 28.

⁵⁷ Vid. COOK, op. cit., p. 113: “However, from a political and historic perspective, the United States had always been pledged to oppose any outside intrusion into the western hemisphere under the Monroe doctrine. The Rio Pact, therefore, was viewed by Americans not so much as an “entangling alliance”, but as a simply a logical restatement of the Monroe Doctrine in multilateral-treaty form.”

naturaleza del Pacto de Río, en tanto que organismo de naturaleza regional *sub* capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas (Arts. 7 y 8), así como de organización de legítima defensa colectiva, tal y como expresan los artículos 3 y 4 de dicho Pacto⁵⁸. Estas características, sin duda contribuyeron a que la aceptación estadounidense para formar parte de un tratado que no iba a constituir únicamente una alianza defensiva fuese menos discutida en sede parlamentaria que el Tratado del Atlántico Norte (en adelante TAN).

Conscientes de los escollos ideológicos y prácticos que el Pacto Atlántico llevaba aparejado, los políticos norteamericanos tuvieron que “vender” la idea de la Alianza Atlántica al electorado como una política de continuidad, de hecho “*ACHESON even suggested, with fingers crossed perhaps, that the treaty did not violate the Monroe doctrine; it simple extended it to the Eastern shores of the Atlantic. In short, the Atlantic Pact was just a variation of the Rio Pact*”⁵⁹.

Otra característica que imprimía a la Alianza un carácter absolutamente novedoso era el hecho de que se constituía como la mayor alianza defensiva multilateral y permanente creada hasta el momento, con una configuración geográfica tan amplia que, a pesar de lo explícito de sus límites, excluía un concepto ortodoxo de “regionalidad”, puesto que unía dos continentes e incluso admitía entre sus miembros a estados no bañados por el Océano Atlántico, como era el caso de Italia.

Hay que subrayar, por tanto, que en la vinculación de Estados Unidos a Europa a través de la Alianza Atlántica se han dado dos elementos, el primero, la petición de ayuda “desesperada” por parte de algunos Estados europeos, y el segundo, la difícil superación del aislacionismo en los Estados Unidos, que han ayudado a forjar una teoría que aún persiste: la creación de la Alianza Atlántica representa un esfuerzo político y económico “unilateral”.

⁵⁸ BECKETT, Sir E., *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the United Nations Charter*, The London Institute of World Affairs, London, 1950, pp. 20 y ss. No cabe duda de la doble naturaleza del Tratado de Río: “*This treaty certainly proclaims itself a regional arrangement under Chapter VIII but at the same time it is certainly also a treaty for collective self-defence relying on article 51*”. BECKETT, además, hace hincapié en que la “marca característica” de los organismos regionales se encuentra presente en el Tratado de Río: la adopción de medidas que implican el uso de la fuerza por parte de la organización si se da un conflicto entre alguno de los estados que forman el pacto. Dicha característica normalmente no se encuentra recogida en las alianzas meramente defensivas.

⁵⁹ KAPLAN, “After forty years...”, *op. cit.*, p. 20.

Según esta línea argumental, los Estados Unidos, prácticamente contra su voluntad, terminaron integrándose en la primera Alianza militar en tiempo de paz tras casi ciento cincuenta años de aislamiento. Washington habría aprendido, pues, del error cometido tras el final de la I Guerra -cuando se encerró en sí mismo, despreocupado de los asuntos de Europa y Asia que desembocarían en la aparición de los fascismos-, para asumir las responsabilidades derivadas de su poderío económico, político y militar”⁶⁰.

No ha habido muchas obras en las que se haya estudiado que el sacrificio realizado por Estados Unidos revertía de forma clara en su propio beneficio, como reconoce un Informe del Departamento de Estado del año 1952, que expresa las razones generales del compromiso militar con Europa en los siguientes términos:

“Our action was not accidental nor solely the result of moral duty. We acted because the people of the United States have long recognized that the freedom and security of this part of the world are essential to our own freedom and security. Why is the United States so concerned about the nations of Western Europe? (...) First and most important of all is Western Europe’s strategic value to the United States and the free world as a whole. While Europeans remains free, the total strength of the free world is far greater than that of any potential aggressor. However, if Western Europe should be absorbed within the Soviet empire, the balance would be radically altered (...) In addition to its direct security interests, the United States also has long-standing economic interest in its relations with Western Europe”⁶¹.

Con el advenimiento de la Guerra Fría, los Estados Unidos entendieron que debían pagar el precio de compromisos políticos y militares mediante alianzas, para mantener su posición de superpotencia y no alterar el equilibrio a favor de la Unión Soviética. Y en este sentido, el compromiso de Estados Unidos con Europa gozó de prioridad con respecto a Asia, pues estaba destinado a consolidar el bloque occidental. Se trataba de una simbiosis entre los dos continentes; de tal modo que la economía y la seguridad de Europa

⁶⁰ HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

⁶¹ *Vid. NATO, North Atlantic Treaty Organization. Its development and significance, op. cit.*, pp. 2-4.

fueron entendidas por los Estados Unidos como materias vitales para su propia economía y seguridad⁶².

Por ello, estamos de acuerdo con OSGOOD cuando afirma que la hegemonía de los Estados Unidos no se forjó a través de un sentido imperialista de las relaciones internacionales, pues “(...) *it has acquired its “empire” not as a result of an acquisitive or missionary spirit but because it has resolutely carried out the logical consequences of a conviction that American security and welfare –and, coincidentally, the prospects of a better World- depend upon the containment of communist expansion*”⁶³. Será la tarea de mantener el poder la que llevará a los Estados Unidos a tratar de expandir un orden internacional preponderantemente americano⁶⁴.

Por otro lado, debemos destacar que la novedad de características que representaba la Alianza Atlántica tras la aprobación de la Carta no significaba, sin embargo, que la asociación de Europa con los Estados Unidos no se hubiese planteado de un modo u otro con anterioridad. En definitiva, la Alianza Atlántica no fue una idea precipitada surgida de una situación límite. Es bien sabido que tras la Carta del Atlántico se generaron diversos movimientos cuya pretensión era la de crear uniones que reforzasen el vínculo a ambos

⁶² Vid. President Harry S. TRUMAN, *Address on Foreign Economic Policy, Delivered at Baylor University, March 6, 1947*. Disponible en el sitio de Internet del profesor LAFEBER <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/interview/truman-lafeber/>). El discurso abogaba por liberalizar el mercado y eliminar las barreras estadounidenses necesarias para conseguir este fin. Ahora bien, se articulaba del modo típicamente norteamericano, de tal forma que el Presidente TRUMAN unía esta premisa a la mejora de los mercados internacionales, dada la interdependencia cada vez más acusada de la economía, y establecía la responsabilidad primordial de los Estados Unidos en esta tarea, refiriéndose especialmente a la elaboración de la Carta de la Organización Mundial del Comercio. El aislacionismo no podía funcionar, y por ello el Presidente advertía que “*Those among us-and there are still a few-who would seek to undermine this policy for partisan advantage and go back to the period of high tariffs and economic isolation, I can only say this: Times have changed. Our position in the world has changed. The temper of our people has changed. The slogans of 1930 or of 1896 are sadly out of date. Isolationism, after two world wars, is a confession of mental and moral bankruptcy*”. Por otro lado, una economía próspera estaba inexorablemente ligada al concepto de seguridad y libertad de los Estados, por lo que el Presidente concluía del siguiente modo: “*Peace and freedom are not easily achieved. They cannot be attained by force. They come from mutual understanding and cooperation, from a willingness to deal fairly with every friendly nation in all matters political and economic*”.

En cuanto al aspecto defensivo, son muchos los autores que coinciden en que “*The lesson of the Second World War was that the North American continent needed a defence perimeter far out in the Atlantic and Pacific Oceans*” (FRASER, T. G. and MURRAY, C. D., *America and the World since 1945*, Palgrave, New York, 2002, p. 18), puesto que el aislacionismo no había evitado problemas a los Estados Unidos, ni tampoco lo habían hecho invulnerable.

⁶³ OSGOOD, R., *Alliances and American Foreign Policy*, John Hopkins Press, Maryland, 1968, p. 6.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 6-7.

lados del Atlántico⁶⁵. La mayor parte de estas iniciativas se habían originado en el ámbito anglosajón, y llegaron también a abarcar el aspecto militar, ya que según SMITH, “*the concept of an Atlantic security system had been raised in Anglo-American circles as early as November 1940, and gathered force as wartime plans for the post-war system were drawn up during 1943-5*”⁶⁶.

Dado este contexto, es lógico que durante la posguerra, la posibilidad de crear alianzas defensivas entre Estados afines a través del marco proporcionado por la Carta de las Naciones Unidas -pero con una categoría y *modus operandi* distinto al de los Organismos Regionales del capítulo VIII-, no pasara por alto durante la Conferencia de San Francisco.

De hecho, es sabido que los Estados de Latinoamérica presionaron con fuerza para que el artículo 51 de la Carta, relativo al derecho de legítima defensa individual y colectiva de los Estados, permitiese a los mismos la posibilidad de crear alianzas defensivas conforme a la vertiente colectiva de este derecho. Según Lord ISMAY, los Estados Unidos fueron el país más interesado en la plasmación del art. 51 en la Carta:

⁶⁵ COOK, *op. cit.*, pp. 112 y ss. Observa los antecedentes de la Alianza y manifiesta lo siguiente: “*Of course, “Alliance” was not a new idea or a forbidden subject (...) Ever since the Atlantic Charter was drawn up by ROOSEVELT and CHURCHILL in 1941, the Western world had been wash in a variety of idealistic movements of One World, Union Now, Europe Unite, World Federalist, etc. etc., led by Clarence STREIT, Count Kudenhow CALERGY and others, all dedicated in one way or another and one form or another to increasing and enhancing and strengthening transatlantic linkage between the United States and Europe.*” Al parecer, la primera vez que se sostuvo la tesis de una Comunidad Atlántica fue con la obra ya mencionada “Union Now” de Clarence K. STREIT, que se tradujo al francés como *L’Union ou le Chaos* en 1939. Según BOUTROS BOUTROS-GHALI, (“Le Pact de l’Atlantique Nord”. *Revue Egyptienne de Droit International*, Vol. VI, 1950, pp. 48 y ss), ante el fracaso de la Sociedad de Naciones y el aumento y expansión de las ideologías fascista y comunista, el autor abogaba por la unión de democracias con vínculos históricos comunes, proponiendo la formación de una Comunidad atlántica muy amplia, al incluir no sólo al Reino Unido, Irlanda, Francia, Países Bajos, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Suiza en Europa, sino también a Estados Unidos, además de Australia, Nueva Zelanda y África del Sur. La propuesta se fue concretando entre algunos grupos partidarios de crear una unión federal de democracias del Atlántico Norte. Esto llevará a Walter LIPPMANN en 1944 a defender la tesis de una “Comunidad Atlántica”, necesaria para los Estados Unidos, en su libro *American Foreign Policy*. Este será el marco ideológico que, posteriormente, se retomará por angloamericanos para formar la Alianza Atlántica: “*Veingt-sept ans plus tard, c’est cette même thèse qu’il reprendra avec plus d’ampleur Partant de l’idée que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sont “liés par une communauté permanente de principe, il bâtit sa Communauté Atlantique qui engloberait tous les Etats qui baignent sur cette “plus grande Méditerranée”*”. Por otro lado, no hay que olvidar tampoco que tras la II Guerra Mundial, una de las propuestas que despertó mayor eco público y polémica fue la de crear unos “Estados Unidos de Europa” vinculados a los Estados Unidos -en cuyo caso sí podemos hablar de una unión atlántica-, o bien formando una federación de Estados Europeos (*Vid. en KAPLAN, NATO and the United States...*, *op. cit.*, pp. 18 y ss).

⁶⁶ SMITH, *NATO and the enlargement...*, *op. cit.*, p. 11.

“this article was included in the Charter on the proposal of the United States who wished the fundamental right of self-defense to be specifically expressed”⁶⁷.

De hecho, es curioso el hecho de que el Senador VANDENBERG (conocido por proponer en el Senado estadounidense la Resolución que permitiría a los Estados Unidos unirse legalmente a alianzas defensivas con otros Estados, rompiendo así el aislacionismo imperante), se erigiese en uno de los principales defensores y promotores del artículo 51 de la Carta durante la Conferencia de San Francisco. Sin duda, las vistas de su Estado estaban puestas en la creación, tan pronto fuera posible, de una alianza defensiva con otros países occidentales.

No en vano, las reticencias que se formularon al artículo 51 de la Carta, explican también muchas de las que originariamente se formularon contra la creación de la Alianza Atlántica. El Prof. LAFEBER considera que los intereses de algunos de los representantes norteamericanos que abogaron por el derecho de legítima defensa colectiva en la Conferencia de San Francisco no estaban guiados exclusivamente por la posibilidad de ejercitar este derecho ante hipotéticos ataques, sino más bien por la salvaguarda de otros distintos que podían estar en peligro, dada la incertidumbre que planteaba el sistema de veto para la libertad de acción norteamericana. Y así deja ver cuál es su posición con respecto a la finalidad de la Alianza:

“This provision was largely formulated by Rockefeller and Vandenberg at the San Francisco Conference that founded the United Nations in the spring of 1945. The article allowed for collective self-defense through special regional organizations to be created outside the United Nations but within the principles of the Charter. In this way, regional organizations would escape Russian vetoes in the Security Council. The United States could control its own sphere without soviet interference. Intimately acquainted with Latin America because of his family’s investments (especially in Venezuela oil), Rockefeller wanted Russia excluded so that North and South America could be economically integrated and developed without outside interference. He also understood that unless the United States “operated with a solid group in this hemisphere” it “could not do what we wanted to do on the world front”. Vandenberg had other reasons. Although he was known

⁶⁷ ISMAY, *op. cit.*, p. 12.

as a 1930s “isolationist” who became and “internationalist” in 1945, it is questionable how far he actually turned (...) Throughout the war Vandenberg gradually left his earlier political “isolationism” because he believed the United States would have the power to internationalize the Atlantic Charter freedoms (...) But the Yalta agreements shock him. Terming the polish settlement “awful”, he doubted that the United Nations, burdened with the soviet veto in the Security Council, could enforce the Atlantic Charter. The western hemisphere could nevertheless be protected. When he and Rockefeller finished with Article 51, they had obtained the best of both worlds: exclusive American power in the New and the right to exert American Power in the Old”⁶⁸.

Consideradas estas premisas, ¿podemos seguir hablando de una alianza articulada o exigida únicamente desde Europa y cuyos beneficios se dirigían en mayor medida hacia Europa? Resulta ingenuo defender esta tesis, como también es poco realista determinar que a través de una comunidad atlántica se persigan únicamente beneficios materiales concretos. Se hace necesario reconocer que la asociación de Estados del Atlántico Norte implicaba también una concepción amplia de la cooperación, y una vía política a través de la cual defender y expandir los principios del mundo occidental en un nuevo orden internacional marcado por la bipolaridad.

A continuación, examinaremos cuáles fueron los pasos que los Estados Unidos dieron para forjar el compromiso con Europa, y que tendrán su culminación en la creación de la Alianza Atlántica.

2. EL COMPROMISO NORTEAMERICANO CON EUROPA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE CONTENCIÓN.

Ya hemos visto que el inicio público de la Guerra Fría y la carrera por la consolidación de las áreas de influencia por parte de las superpotencias habían despuntado públicamente en el 1947. Este año, la política exterior norteamericana cambia radicalmente con respecto a la Unión Soviética. Se inaugura la *política de contención* de

⁶⁸ LAFEBER, *op. cit.*, p. 24.

la Administración TRUMAN. Se trata de un cordón sanitario cuyo objetivo era el de evitar, desde diversos frentes, la expansión del comunismo. El fundamento último de la contención era la necesidad de salvaguardar a los Estados Unidos de potenciales amenazas que pudieran minar su estatus de gran potencia.

La adopción de la política de contención produjo una fractura irreversible en la historia política norteamericana, al conllevar la aparente imposibilidad de mantener de modo contemporáneo la tradición aislacionista y la defensa de sus intereses en el mundo. Los Estados Unidos abrieron así la puerta al intervencionismo internacional en aras de su interés interno, con o sin legitimación jurídica; una práctica que perdura hasta nuestros días.

Debido a la coyuntura internacional, la política de contención tuvo su inicial proyección hacia el escenario que había suscitado los primeros enfrentamientos con los aliados soviéticos, es decir, hacia Europa. Los movimientos soviéticos de posguerra fueron los que arrastraron a los Estados Unidos a resolver, sin tener que tomar una decisión calculada en frío, el dilema político consistente en dirigir su especial atención e intereses hacia Asia -tradicional mercado para los Estados Unidos por el cual ya habían competido con Rusia en el siglo anterior⁶⁹-, o bien hacia Europa. Y como es sabido, Asia quedó en un segundo lugar en las prioridades geoestratégicas de la inmediata posguerra⁷⁰. Europa, absolutamente arruinada y aquejada de un evidente vacío de poder, se convirtió en el inicial campo de batalla de una expansión deseada por ambas superpotencias.

La expansión territorial soviética pretendía eliminar la vulnerabilidad del territorio ruso, creando un colchón o cinturón de seguridad con los Estados satélites alrededor del vasto territorio soviético, dado que la historia les había demostrado su fragilidad fronteriza a través del territorio polaco. Por su parte, los Estados Unidos se lanzaron a un tipo de expansión distinto, la de carácter económico. El funcionamiento intrínseco del sistema capitalista exigía a los Estados Unidos salir fuera de sus fronteras para mantener y

⁶⁹ GADDIS, *We now know...*, *op. cit.*, p. 3. La Guerra Ruso-Japonesa de 1904-1905 demostró que uno de los objetivos norteamericanos era el de detener la influencia de la Rusia Zarista.

⁷⁰ McMAHON, *op. cit.*, p. 35: “Asia became the second major theatre of the Cold War -and the place where the Cold War first turned hot. Europe, of course, generated more controversy and received far more attention from the United States and the Soviet Union, emerging as the principal focus of tensions between the former allies in the immediate aftermath of the World War II”.

acrecentar su poderío económico. A la postre, esto redundaba en el intento de controlar políticamente a los Estados de los que dependía el buen funcionamiento de la economía norteamericana.

En Estados Unidos, sus políticos habían llegado a la conclusión de que para evitar una nueva depresión económica, era necesario dar salida a su exceso de producción y seguir la espiral expansiva de la economía americana⁷¹. El propio Dean ACHESON, por aquel entonces ayudante del Secretario de Estado, en uno de sus discursos nos dejaba la siguiente reflexión: “*We cannot expect domestic prosperity under our system without a constantly expanding trade with other nations*”⁷². Esta fue la principal idea que impulsó la “*política de puertas abiertas*” de la Administración TRUMAN, por la que los Estados Unidos abrían su economía a todos los Estados libres que tuviesen interés en comerciar con ellos, y se convertían así en el abanderado del libre mercado⁷³.

La política de contención se avaló desde Washington con un sustrato ideológico basado en la defensa de los valores occidentales de democracia y libertad, como contraposición a la opresión que representaba el totalitarismo soviético. El objetivo político de limitar al máximo la expansión territorial y los postulados marxistas de la Unión Soviética -la cual predecía el colapso del sistema capitalista y la revolución mundial-, se puso en marcha a través de tres niveles de actuación bien conocidos, que conllevaron la progresiva implicación de los Estados Unidos en Europa:

⁷¹ Vid. LAFEBER, *op. cit.*, pp. 10 y ss. La idea que prevalecía era la siguiente: “*the capitalistic system is essentially an international system*” and “*if it cannot function internationally, it will break down completely.*”

⁷² *Ibid.*, p. 15.

⁷³ Así expresaba el Presidente de los Estados Unidos su preocupación por la situación económica (Vid. President Harry S. TRUMAN, Address on Foreign Economic Policy, Delivered at Baylor University, *doc. cit.*): “*Now, as in the year 1920, we reached a turning point in history. National economies have been disrupted by the war. The future is uncertain everywhere. Economic policies are in a state of flux. In this atmosphere of doubt and hesitation, the decisive factor will be the type of leadership that the United States gives the world. We are the giant of the economic world. Whether we like it or not, the future pattern of economic relations depends upon us. The world is waiting and watching to see what we shall do. The choice is ours. We can lead the nations, to economic peace or we can plunge them into economic war. (...) As a part of this program we have asked the other nations of the world to join with in reducing barriers to trade.*”

El geoestratégico, representado por el Programa de Ayuda Económica a Grecia y Turquía auspiciado por la *Doctrina TRUMAN*. 2) El económico, que vendría de la mano del Programa de Recuperación Europea (ERP), más conocido como *Plan MARSHALL*. 3) En el plano militar, la consolidación de la esfera occidental se da a través de la creación de la *Alianza Defensiva del Atlántico Norte*, que sellaba el compromiso militar de los Estados Unidos con Europa y el abandono formal y definitivo de la política aislacionista.

2.1. El marco ideológico de la política de contención.

En 1946, las más avezadas cabezas de la estrategia política y militar anglosajona habían advertido a Washington sobre la necesidad de mantener un trato más contundente y severo con los soviéticos.

CHURCHILL, quien por distintas circunstancias buscó siempre con claro afán la implicación norteamericana en Europa, tanto en la guerra como en la posguerra, con su discurso sobre el “Telón de Acero” no hizo sino expresar de modo efectista el advenimiento de la Guerra Fría; pero también - y esta era su verdadera intención-, estaba lanzando un anzuelo al gobierno norteamericano. Durante la famosa conferencia en Fulton, propuso la unión de los pueblos de habla inglesa frente a lo que se perfilaba como una nueva amenaza a la herencia cultural común⁷⁴. Tiempo después, tanto los soviéticos como algunos miembros del Parlamento británico, verán en la creación de la Alianza Atlántica el resultado de esta Conferencia, aunque en ella CHURCHILL se cuidó de emplear un tono que resultase excesivamente agresivo o comprometedor para los norteamericanos. De hecho se cuidó también de resaltar la continuidad de los compromisos de sus respectivos países en el marco de las Naciones Unidas⁷⁵.

⁷⁴ CHURCHILL, W., *Iron Curtain Speech (Alliance of English-Speaking People)*, March 5th, Fulton, Missouri, 1946. Disponible en <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>.

⁷⁵ LAFEBER, *op. cit.*, p. 20.

A pesar de que el Primer Ministro británico fue tachado de oportunista por sus coetáneos, debido a su carácter vehemente y a los agitados cambios políticos que realizó (pasó de las filas conservadoras a los laboristas y tras ello hizo el camino de vuelta al primer partido al final de su etapa política), lo que de verdad se puede extraer de la controvertida personalidad de este líder es que fue, esencialmente, un hombre de guerra⁷⁶. Al igual que comprendió desde sus más tempranas fases la magnitud de la amenaza nazi,

⁷⁶ Vid. HAFFNER, S., *Winston CHURCHILL. Una biografía*, Eds. Destino, Col. Imago Mundi, vol.12, Traducción de Rosa Sala, Barcelona, 2002, *passim* (especialmente capítulos VI, VII y VIII). La compleja personalidad de CHURCHILL y la polémica que a lo largo de su vida política despertó en el Reino Unido es magníficamente retratada en esta biografía. El carácter militar de su personalidad y sus cualidades de estrategia acabaron demostrándose plenamente en la II Guerra Mundial. Destacan especialmente como años cruciales 1940 y 1941, ya que según el autor, durante éstos “CHURCHILL fue el hombre del Destino. En ellos (estos años) su biografía se funde con la historia universal y resultaría imposible hablar por separado de cualquiera de las dos. Si extirpáramos a CHURCHILL del transcurso de estos años decisivos... nuestra historia ya no sería la misma. Nadie puede decir cómo habrían sido las cosas sin él.”(p. 163). El autor se refiere al destino porque al parecer CHURCHILL creía firmemente en el destino, que finalmente le reservó un papel crucial en la historia, de tal modo que “como existió CHURCHILL, la historia universal tomó otro rumbo. Gracias a él, en 1940, en el momento decisivo de la ya casi culminada victoria alemana, Inglaterra se interpuso en el camino de HITLER y, por así decirlo, lo hizo casi en contra de sus propios intereses, al menos si los calculaba fríamente y con cortedad de miras. Con ello puso en juego tanto su existencia física como su base de subsistencia económica y como imperio. A la primera supo defenderla con éxito. Su economía, en cambio, quedó arruinada durante mucho tiempo, y su imperio perdido para siempre. Gracias a CHURCHILL, no fue Alemania, sino América y Rusia quienes se convirtieron en señores del mundo” (p. 166). Sin duda la grandeza de CHURCHILL radicó en su rapidez y su visión adelantada para detectar el rumbo que tomaban los acontecimientos y los nuevos peligros que llevaban aparejados. Por ello, sabiendo que la implicación norteamericana en la guerra sería decisiva para ganarla, mantuvo una correspondencia regular saltando todas las normas de protocolo de la *Foreign Office* y una actitud de cooperación con ROOSEVELT desde el inicio de la contienda, al efecto de predisponer y convencer al nuevo Mundo de la necesidad de su ayuda; que finalmente se dio por causas ajenas a él: la declaración de guerra de Alemania a Estados Unidos y el ataque japonés a Pearl Harbour. Así pues, cumplido este objetivo, tras los dos primeros años de guerra, CHURCHILL se empezó a desinteresar por HITLER, a quien consideraba ya derrotado. Comenzó a vislumbrar el nuevo panorama estratégico y las dificultades que la participación de la Unión Soviética conllevarían en la posguerra, dadas las diferencias ideológicas entre los aliados. Sentía gran admiración por el pueblo ruso y la lucha abnegada que el Ejército Rojo estaba llevando a cabo. Sin duda, el ejército soviético fue el que más bajas sufrió durante la contienda, y de otro lado existen diversas pruebas del trato especialmente cruel que recibieron en los campos de prisioneros nazis los soldados soviéticos, en comparación con el resto de aliados (*vid.* BEEVOR, *op. cit.*, pp. 85 y ss). A pesar de esta admiración, CHURCHILL nunca confió en el sistema comunista. Las razones de CHURCHILL para determinar a STALIN como la nueva amenaza del mundo occidental no fueron, sin embargo, meramente ideológicas y altruistas. Desde que los Estados Unidos entraron en la guerra, intentó a toda costa una estrategia ya perfilada en su mente con anterioridad, cuyo objetivo último era mantener a la Unión Soviética lo más alejada posible de Europa, es decir, pretendía que los Estados que constituían el corazón de Europa (Alemania era ya pieza clave de las disputas veladas entre aliados) no cayeran bajo el ejército soviético. En aras de este objetivo, defendió una estrategia de avance por el sur desde el Mar Mediterráneo y no desde Occidente, como en principio era más lógico para detener la amenaza nazi. Si durante su vida hizo política a través de la estrategia, esta vez, los planes de una Europa bajo influencia anglosajona, no le salieron bien. En la conferencia de Teherán, los norteamericanos y, obviamente, los rusos, que comprendían el sentido final de su plan, refutaron seguirlo. El hecho de no avalar el plan de CHURCHILL era de esperar en ROOSEVELT, el cual creyó en la posible cooperación ruso-americana, o al menos en la necesidad de intentar ésta hasta el final. La buena fe del Presidente americano con respecto a la Unión Soviética le costó caer en numerosas contradicciones, ya que, si bien se había opuesto al viejo sistema del equilibrio de poder y esferas de influencia, se vio sin embargo obligado a ceder ante algunas de las pretensiones de la Unión Soviética sobre Asia. El autor debería matizar, no obstante, que los Estados Unidos y la Unión Soviética se convirtieron en los señores del mundo no gracias a CHURCHILL, sino “a pesar de CHURCHILL”. Él sí fue

conocía o mantenía una firme convicción acerca de cuáles debían ser los pasos necesarios para fortalecer Europa occidental frente al poder que STALIN había adquirido en la Europa del Este, aunque ello significase un claro enfrentamiento.

Se trataba de un momento crucial para esta empresa, ya que el Presidente ROOSEVELT, antes de morir, había declarado abiertamente en Potsdam la intención de que las tropas norteamericanas no permanecieran en Europa más que un breve periodo de tiempo⁷⁷; el necesario para asegurar que Alemania cumpliera los requisitos de desarme y el resto de Estados contasen con una garantía de seguridad a este respecto, especialmente una temerosa y arruinada Francia. Y esta parecía ser la línea que, en principio, iba a seguir el nuevo gobierno de los Estados Unidos.

Es decir, hacia el año 1946 en la Administración norteamericana aún no se había pensado de forma excesivamente precisa en que el “problema soviético” iba a requerir políticas a largo plazo. El talante conciliador de ROOSEVELT con los soviéticos era una especie de legado político⁷⁸. A ello, además, se unía la sensación de haber participado en la guerra mundial por pura necesidad, como una excepción al ideal aislacionismo de los Estados Unidos, que ahora podrían abrazar de nuevo esta política sin interrupciones. Sin embargo, el nuevo Presidente TRUMAN, un joven absolutamente inexperto en asuntos internacionales, cambió la línea política anterior.

partidario del equilibrio de poder. Asistió, atormentado por la incapacidad de acción del Reino Unido, a la vasta expansión de la Unión Soviética sobre gran parte de la vieja Europa.

⁷⁷ Es sabido que el presidente ROOSEVELT en Yalta había declarado a CHURCHILL y STALIN la intención de que las tropas norteamericanas estuviesen únicamente dos años en Alemania. SCHWABE (*op. cit.*, p. 162) considera que, a pesar de que el compromiso de reconstruir Alemania siempre estuvo en la mente de los norteamericanos, no se produjo esta impresión con las palabras de ROOSEVELT, que parecían de abandono o de un compromiso absolutamente transitorio, incluso con la “cuestión alemana”: “*The European allies, in particular de Soviet Union, had reason to doubt the binding character of this commitment. At the Yalta conference President F.D. ROOSEVELT had warned that America could take part in the occupation of Germany only for a limited time, specifically about two years after D-Day. The rapid American demobilization after the defeat of Japan-when the United States’ armed forces shrank from more than 10 million in 1945 to mere 1.6 million- seemed to confirm ROOSEVELT prediction.*”

⁷⁸ La intención de ROOSEVELT fue en todo momento la de procurar el diálogo con la Unión Soviética, a través del entendimiento personal con STALIN, algo que demostró sobradamente en Yalta y en conferencias anteriores. En el anecdotario de Yalta destaca la historia en la que se relata que ROOSEVELT, intentando hacer gala de buen humor (y confundiendo bastante el talante de STALIN), le dijo al Premier soviético que en América era conocido como “Uncle Joe” o tío Joe; un “resbalón” que se encargó de arreglar CHURCHILL, asegurando que todos ellos eran conocidos como “los Tres Grandes”; denominación que satisfizo mucho más a Joseph STALIN. No obstante, ROOSEVELT no dejó de pensar que estaba en mejores condiciones de ganar la confianza de STALIN que CHURCHILL, quien había demostrado públicamente sus reticencias contra STALIN, y no cejó en el empeño de “ganarse personalmente” al líder soviético.

Este cambio se produjo con un argumento bien trabado. Los Estados Unidos consideraron la importancia de atender las advertencias del joven experto en Rusia del *Foreign Service* estadounidense, el señor George KENNAN. Con lo que se vino a denominar el “Largo Telegrama” desde Moscú (un documento que posteriormente vio la luz en el artículo “Fuentes de la conducta soviética”, publicado bajo anonimato en la revista *Foreign Affairs* en julio de 1947), el joven KENNAN se encargó de explicar a los americanos las peculiaridades de la historia y carácter del pueblo ruso, así como las nefastas interioridades del gobierno soviético vigente.

KENNAN intentó argumentar por qué no era posible un entendimiento diplomático con la Unión Soviética, y la razón que exponía era aparentemente muy sencilla: no existía ningún ánimo por parte de la Unión Soviética de alcanzar acuerdos. Dada esta tesitura, el gobierno de Estados Unidos se encontraba totalmente exento de responsabilidad en esta materia del posible entendimiento mutuo. No existía, a juicio de KENNAN, una alternativa racional para afrontar la relación con la Unión Soviética, dado que “*la hostilidad a las democracias occidentales era inherente a la estructura interna soviética*”, por lo que “*esa estructura resultaría impenetrable a los esfuerzos conciliatorios de Occidente*”⁷⁹.

La solución frente a la intransigencia soviética consistía en usar nuevos y más agresivos medios que pusieran en evidencia su falta de respeto por el orden internacional, a la vista del fracaso de la diplomacia convencional. En opinión de KENNAN, haría falta “*una política de firma contención, destinada a poner a los rusos ante una inalterable contrafuerza en cada punto en que den señales de inmiscuirse en los intereses de un mundo pacífico y estable*”⁸⁰. Este tipo de argumentación, se acogió con más entusiasmo en Estados Unidos que las propuestas de CHURCHILL, y acabó convirtiéndose en “*la Biblia de la política de contención*”⁸¹.

La importancia histórica que se ha otorgado a los argumentos de KENNAN, no radica, como normalmente se arguye desde círculos doctrinales estadounidenses, en un

⁷⁹ KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, p. 484.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibid.*, p. 483.

pretendido “levantamiento del velo” de la ignorancia norteamericana sobre la incomprensible actitud soviética tras la II Guerra Mundial. La clave de que esta teoría sea mencionada como uno de los hitos de la Guerra Fría se cifra en que KENNAN propuso la pauta estratégica que la Administración TRUMAN necesitaba en aquel momento y se convirtió, aun sin que fuera ésta su pretensión, en el ideólogo de la contención.

De hecho, en sus memorias el propio KENNAN se lamentó de la mala interpretación que tuvieron las ideas contenidas en su conocido artículo⁸². Y es que la confusión -o tal vez el oportunismo-, no pudieron ser mayores. KENNAN únicamente había aconsejado la realización de una contención de tipo político, que pasaba por esperar el cambio, a través de medios pacíficos, del *modus operandi* de la Unión Soviética. En ningún momento KENNAN aconsejó la necesidad de usar la fuerza para llevar a cabo esta contención.

La malinterpretación de su teoría, sin embargo, había llegado ya demasiado lejos. En efecto, “*Later, conceding that his language had been ambiguous, KENNAN argued that he had meant was political rather than a military containment. Even so, “containment” of the Soviet Union came to be elevated into a doctrine, to its author’s later embarrassment*”⁸³.

KENNAN intentó combatir con subsiguientes artículos la errónea interpretación del primero, pero no le fue fácil. En otro de los artículos, quiso dejar claro que “(...) *The central thrust of the article (“America and the Russian future”) was on the uselessness and folly of war –not just war with Russia but any war*”⁸⁴. De hecho, manifestó su rechazo a una corriente norteamericana que tuvo especial predicamento entre los demócratas, el llamado “Liberacionismo”, según el cual era necesario liberar a todos los pueblos que se encontraban bajo el comunismo, incluida la propia Unión Soviética. Esta línea agresiva fue considerada por KENNAN altamente peligrosa para la paz y la estabilidad⁸⁵.

⁸² KENNAN, G., *Memoirs. 1925-1950*, Hutchinson and Co. Pub., London, 1967, p. 358.

⁸³ FRASER y MURRAY, *op. cit.*, p. 28.

⁸⁴ KENNAN, G., *Memoirs, 1950-1963*, Pantheon Books, Toronto, 1972, p. 100.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 101: “*The main reason why I was leary of the “liberationists” was that the pursuit of this sort of policy, even if it did not lead to war (as probably would have done), would almost certainly be*

De otro lado, la conducta soviética a la que se había referido KENNAN fue a la represión que proporcionaba el gobierno ruso a su población, y no tanto a las características de su política exterior. La experiencia y la historia le habían demostrado a este diplomático que los soviéticos no tenían ninguna intención de realizar una invasión o de comenzar una guerra en Europa occidental. Por ello, KENNAN simplemente quiso advertir del hecho de que, tras ciertas concesiones y una actitud excesivamente flexible con los soviéticos, la situación había ido demasiado lejos. Aconsejaba endurecer la diplomacia con los soviéticos y no consentir su libre albedrío en el ámbito internacional.

Las tergiversaciones de los escritos de KENNAN vienen a decirnos que, quien fuera adoptado como ideólogo de la contención, en realidad constituyó una oportuna cabeza de turco que aligeraba al gobierno la responsabilidad de adoptar una política más agresiva con el antiguo aliado soviético. KENNAN no pudo, sin embargo, imponer su criterio a los términos marcados por la Administración TRUMAN con respecto a la contención. La idea de una necesaria política de fuerza por parte de los Estados Unidos fue la que se asentó y transmitió al resto del mundo, donde también hubo críticas a que el enfrentamiento se presentase como irremediable⁸⁶.

exploited by the soviet leaders as an excuse, internally, for not agreeing to any sort of liberalization or any modification of the intensity of the Cold War.”

⁸⁶ *Vid.* los interesantes debates en la Cámara de los Comunes en House of Commons, HANSARD, *Official Report*, 1947-48, vol. 446, February 22th, Parliamentary Debates Commons, pp. 442 y ss. Mr. ZILLIACUS, uno de los diputados ingleses que más mordazmente combatió las políticas que el Reino Unido -y en general otros Estados de Europa occidental-, estaban tomando frente a la Unión Soviética, consideraba que éstas no hacían sino enemistar y alejar más aún la posibilidad de diálogo, consolidando así las esferas de influencia. El mismo día que se propuso en el Parlamento británico la creación de la UEO, el diputado se refería al revuelo causado por el artículo de KENNAN con las siguientes palabras: *“The House may think that my judgement of American Foreign policy is harsh. If so, I would refer Hon. Members to a sympathetic account of it, which was given by one of the most intelligent and best informed of American newspaper publicist, Mr. Walter Lippmann, in his book on American Foreign Policy entitled “The Cold War”. He is no starry-eyed idealist, but a hard-boiled realist, who himself accepts the principle of containment and Cold War, but objects to the way in which the Administration is trying to carry it out. What he says about United States foreign policy is that is based on the TRUMAN doctrine, which is derived from the views on foreign policy of one of Mr. TRUMAN’s leading experts, Mr. George F. KENNAN, who is head of the policy planning department of the State Department. He is also the author of what I can only describe as the monstrous article in the Quarterly “Foreign Affairs”, by Mr. X, entitled “Sources of soviet conduct”. The whole thesis of that article, according to Mr. Lippmann, was that American foreign policy is based on the theory that the soviet regime is inaccessible to reason, cannot be dealt by peaceful means, has no elements of and cannot evolve toward democracy, and will respond only to threat of force. He says further, that they will not respond readily to the threats of force, and the treatment must be continued for 10 to 15 years until, as a result of continued frustration, the soviet regime will be modified or overthrown from within.”* Mr. ZILLIACUS fue acusado de hablar en nombre de la Unión Soviética y de no defender los intereses de la *working-class* inglesa a la que representaba, ya que la mayor parte del país -incluido este segmento de la población-, se hallaba de acuerdo con las tesis de la amenaza soviética a Europa occidental.

KISSINGER subraya que el Telegrama de KENNAN fue aprovechado para realizar un estudio desde el Departamento de Estado. Se trató de un Memorandum elaborado por Freeman MATTHEWS, fechado el 1 de abril de 1946. A través del mismo se “*intentaba convertir las observaciones filosóficas de KENNAN en una política exterior activa*”⁸⁷. En él se enumeraban las zonas en las que había peligro de una expansión soviética, y los modos en que debía realizarse la contención, tomando en consideración la superioridad soviética por tierra y la Carta de las Naciones Unidas.

A este Informe le siguió otro estudio encargado a Clark CLIFFORD, en el que debía plasmar su opinión sobre las relaciones de Estados Unidos y la Unión Soviética. Dicho estudio fue presentado al Presidente TRUMAN el 24 de septiembre, y acabó por determinar que la disuasión soviética se conseguiría con un aumento del poderío militar estadounidense. Se abogaba por la protección de las zonas que constituyesen intereses vitales de los Estados Unidos: “*Para entonces esto ya era de dominio público, pero CLIFFORD lo utilizó como trampolín desde el cual proclamar una misión de seguridad global para los Estados Unidos que abarcara todos los países democráticos que de alguna manera se vean amenazados o desafiados por la Unión Soviética*”⁸⁸.

Llegado este momento, la tradición aislacionista y los principios wilsonianos no pesaron tanto como para impedir a los Estados Unidos embarcarse por completo en la tarea de la contención. Aunque de forma diferente a la Unión Soviética, los Estados Unidos también trataron de expandir su ámbito de influencia e imponer sus postulados ideológicos, para lo cual asumieron la creación de esferas de interés. Paradójicamente, la política basada en esferas de influencia entraba en contradicción directa con la ideología y el sistema de libertades que defendían los Estados Unidos⁸⁹. Es esta perspectiva la que tomará el inglés SCHICK para afirmar que la creación de la Alianza Atlántica podía ser objeto de una ulterior interpretación “*as an admission that the struggle of ideas has, as*

⁸⁷ KISSINGER, *Diplomacia*, op. cit., p. 478.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 479. Vid. FRASER y MURRAY, op. cit., p. 23.

⁸⁹ LAFEBER, op. cit., p. 23: “*By the mid-1945 STALIN’s policies were brutally consistent, while TRUMAN’s were confused. The confusion became obvious when the United States, opposed to a sphere of interest in Europe, strengthened its own sphere in the western hemisphere.*”

yet, not have been successful for the West, and that the ultima ratio, therefore, may have to be resort to arms”⁹⁰.

Es obvio que el mayor problema con el que se enfrentó la superpotencia norteamericana no fue la ideología comunista en sí. Más bien se trató del fallo de un *apriorismo* con el que los aliados occidentales, y en particular los Estados Unidos como gran potencia, contaban: que las *reglas del juego* del nuevo orden internacional de posguerra también serían establecidas desde y conforme a la ideología liberal. Dichas directrices, lógicamente, excluirían la imposición forzosa y los hechos consumados propios de la Unión Soviética, asentándose en directrices más políticamente correctas o sutiles.

No en vano, la Organización de las Naciones Unidas, cuyo mecanismo en el seno del CS reproducía el sistema liberal en tanto que las potencias vencedoras gozaban de igualdad de derechos, podía haberse convertido en el instrumento de la política exterior norteamericana y del liberalismo de corte anglosajón, con los Estados Unidos como “director de orquesta”. Sin embargo, y en contra del deseo de sus artífices, el sistema quedó colapsado desde su nacimiento por el uso que STALIN estaba dando al veto, oponiéndose a las propuestas occidentales sistemáticamente.

La virtualidad de G. KENNAN radicó en el hecho de haber fijado su atención en el fundamento liberal mencionado, ofreciendo a los Estados Unidos una justificación teórica y moral para la imposición, a través del uso de la fuerza, de dicha visión del mundo. Las líneas argumentales esgrimidas desde la Administración TRUMAN, básicamente venían a expresar de forma un tanto velada la siguiente premisa: si nuestros principios son los válidos, su hostilidad es por tanto injustificada, *ergo* podemos defender nuestros principios empleando incluso la fuerza.

Es así como, finalmente, el equilibrio de poder entre Estados, tan denostado por la diplomacia estadounidense heredera del wilsonianismo, deviene en un elemento inseparable de la política norteamericana, como muestra de una contradicción intrínseca e

⁹⁰ SCHICK, “The North Atlantic Treaty and the problem of peace”, *The Juridical Review*, 1950, p. 38.

insalvable entre los principios del Estado liberal y el control político interno y externo necesario para mantenerlo⁹¹.

Las teorías de KENNAN sobre lo que debía ser el rumbo de la política estadounidense fueron acogidas y adaptadas oportunamente en 1947 por la Administración TRUMAN⁹². La contención comenzó precisamente en el escenario sobre el que CHURCHILL había lanzado tantas advertencias, solicitando que las tropas no se retirasen de allí. Se trataba de Alemania, la más codiciada pieza del puzle europeo⁹³.

2.2. El inicio de la contención en el corazón de Europa.

Desde 1945, la *cuestión alemana* se había convertido para los aliados en la “manzana de la discordia” con mayúsculas. Tanto los Estados occidentales como la Unión Soviética, eran plenamente conscientes del papel que desempeñaba el capital industrial y humano de Alemania para fortalecer y recuperar sus diferentes economías. Sin embargo, las diferentes concepciones que las cuatro Potencias Ocupantes mantenían sobre el futuro estatuto de una Alemania reunificada, y el modo en el que la recuperación económica de este Estado había de llevarse a cabo, diferían ampliamente. Este desacuerdo se puso de

⁹¹ CARTY, A., “The terrors of freedom: the sovereignty of states and the freedom of fear” en *Law after ground zero*, John Stawson Ed., Grasshouse press, London, 2002, pp. 44-58 (passim).

⁹² Vid. KAPLAN, *NATO and the United States...*, op. cit., p. 14. Afirma que las medidas que finalmente se tomaron eran más duras que los planteamientos expuestos por KENNAN, el cual, como sabemos, posteriormente se opuso al TAN: “KENNAN’s call for a new direction in american foreign policy was heard in 1947, although in terms too simplistic for him to accept. The TRUMAN Doctrine and NATO were reasonable translations of contention, but they seemed too dependent on military strength and too neglectful of moral leadership to appeal to KENNAN’s sensibilities. In brief, the instruments employed by the TRUMAN administration to cope with soviet expansionism appeared too crude.”

⁹³ CHURCHILL, con la clarividencia que le caracterizaba, había pedido al General MARSHALL personalmente que los Estados Unidos no retirasen sus tropas de Alemania. Ésta fue una de las últimas demandas que el líder británico realizó ya que, una vez iniciada la Guerra Fría, su protagonismo real (muy a su pesar) perdió todo peso, quedando el imborrable recuerdo del CHURCHILL de la II Guerra Mundial. Vid. HOFFMAN, op. cit., p. 210: “Lo cierto es que en el verano de 1945 Churchill volvió a oponerse duramente Rusia, y también que entonces volvió a estar en consonancia con unas corrientes que iban surgiendo cada vez más poderosamente en América. Roosevelt había muerto. Pero al mismo tiempo, América, nada más producirse la capitulación alemana, ya se encontraba en plena desmovilización. Lo que en estos momentos se estaba fraguando no era una guerra, era una riña infructuosa. Es lo que más adelante se ha dado en llamar “Guerra Fría”. Churchill ya no contaba con ninguna oportunidad de participar activamente en ella. (...)En julio hubo nuevas elecciones. Los conservadores encabezados por Churchill las perdieron. ¿A pesar de Churchill? ¿A causa de Churchill? En fin, el caso es que Churchill había caído.”

manifiesto en las diversas reuniones que los aliados mantuvieron desde el final de la guerra.

Los soviéticos habían pedido que Alemania pagase unas reparaciones exorbitantes, con las que esperaban no sólo resarcirse por las pérdidas sufridas, sino también que la recuperación de este Estado se diese a un nivel básico, de tal modo que la neutralidad e imposibilidad de un rearme alemán fuesen reales. Esto iba a otorgar seguridad a la Unión Soviética con respecto a sus fronteras.

Frente a esta visión, los occidentales -incluidos los Estados Unidos-, pusieron el acento en la recuperación económica de Alemania a toda costa, como elemento vital para la recuperación económica de toda Europa. Este deseo fue interpretado por la Unión Soviética como animadversión occidental hacia su Estado, ya que con su particular visión del asunto, entendían que fortalecer a Alemania significaba tener debilitada y amenazada a Rusia.

La tensión flotaba entre las preferencias de los Estados aliados -ya adversarios- sobre el destino de Alemania. El mayor temor de todos ellos radicaba en ver a Alemania fortalecida pero incorporada en la esfera del contrario; una preocupación de cuya importancia fue tempranamente consciente STALIN⁹⁴.

El inicial miedo a un hipotético rearme alemán por parte de las potencias ocupantes occidentales -que aún despertaba muchos recelos en algunos Estados, como Francia-, rápidamente pasó a un segundo plano de importancia con respecto al más inminente objetivo político de atraer e integrar a Alemania en la esfera occidental⁹⁵.

⁹⁴ GADDIS, *We now Know...*, op. cit., p. 116: “It was this convergence of concerns –how to avoid the danger of a resurgent Germany itself, on the one hand, and the threat of a Germany on the wrong side in the Cold War, on the other- that made its future so central an issue in the evolution, if not the actual origins, of that conflict. But the convergence did not occur simultaneously in Moscow and Washington. It is now clear that Stalin came to see Germany as a postwar and a Cold War problem well before Americans did.”

⁹⁵ La importancia de la economía alemana también determinó que apenas existiesen dudas sobre la integración de este Estado en las instituciones occidentales creadas para frenar a la Unión Soviética. Podemos ver, como ejemplo, la alegación del Diputado BARLETT en la Cámara de los Comunes, el mismo día que se presentó el proyecto sobre la UEO: “Its quite clear that Western Europe will not recover unless it has access to the immense resources, technical skill and manpower of the Ruhr. Western Germany needs Western Europe and Western Europe needs Western Germany (...) The fact is that Germany will be lost to the world as a potentially useful part of it unless we get Western Europe organised very quickly, and this is a great argument in favour if drastic and quick action by the British Government” (Vid. House of

La Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de Londres en noviembre de 1947 significará, no sólo el fin de la discusión con los soviéticos sobre el control de Alemania⁹⁶; también impulsó la determinación por parte de Francia y el Reino Unido de crear la UEO (*vide infra*). Ese mismo año, la administración TRUMAN decidió mantener sus tropas en Alemania más tiempo del inicialmente propuesto, persiguiendo contrarrestar el poder soviético en la zona. Es decir, el primer acto de contención norteamericano se da en Europa, y consistió básicamente en el hecho de que “*American troops were kept in Germany to prevent that country from being drawn into the soviet orbit*”⁹⁷.

En 1948, las tres potencias ocupantes occidentales, más los estados del Benelux, tras diversas reuniones celebradas en Londres desde el 19 de febrero hasta el 6 de marzo (*London Six-power Conference on Germany*), decidieron actuar por libre en la cuestión alemana. En febrero, acordaron introducir en sus zonas de ocupación la moneda común. Posteriormente, en la Conferencia de Londres de 6 de marzo, declararon su intención de aprovechar los recursos de la parte occidental de Alemania, así como la de relanzar su economía bajo el plan MARSHALL⁹⁸.

Esto pone fin a las expectativas de la reunificación alemana, y en clave política significa la aceptación por parte de las potencias occidentales de una Alemania dividida en dos, ya que consideraban que el estatus indeterminado de Alemania no podía sostenerse por más tiempo. Al parecer, ésta fue una de las razones que motivaron el Bloqueo de Berlín en junio del mismo año por parte soviética: se despertó el miedo de la Unión

Commons, HANSARD, *Official Report*, 1947-1948, vol. 446, *doc. cit.*, p. 431). Aunque resulta poco convincente, GADDIS (*Strategies of Containment*, *op. cit.*, pp. 34 y ss) afirma que el objetivo alemán fue visto por los norteamericanos a través de los británicos, dada la poca experiencia en el equilibrio de poder que caracterizaba a los primeros.

⁹⁶ SCHWABE, *op. cit.*, p. 163. A finales de 1945, los soviéticos también habían rechazado el plan propuesto por los Estados Unidos denominado “*Four Power Pact*”, según el cual los Estados Unidos prestarían garantía de asistencia a las restantes tres potencias ocupantes si se sentían amenazadas por el incumplimiento alemán de desmilitarización establecido en los acuerdos de Potsdam. La oferta se volvió a repetir en la Conferencia de París de 1946, y de nuevo volvió a ser rechazada por los soviéticos. Fue realizada por BYRNES y rechazada por MOLOTOV sistemáticamente “*because of a key russian policy change on reparations*”.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 164. No obstante esta afirmación, el autor insiste en que la razón de mantener las tropas norteamericanas más tiempo en Europa, como primer compromiso que los Estados Unidos emprenden tras la guerra, se debió a dos motivos: de un lado, la amenaza de la Unión Soviética y de otro, el miedo europeo a un resurgimiento alemán, especialmente por parte de Francia, que pidió en numerosas ocasiones la complicidad americana con este particular. Sin embargo, parece bastante claro que los primeros pasos de la “contención” tuvieron mucho que ver con evitar ver a Alemania bajo dominio soviético.

⁹⁸ LAFEBER, *op. cit.*, p. 82.

Soviética de ver ante sí a una Alemania fuerte⁹⁹. Como es sabido, frente al bloqueo, las potencias occidentales establecieron un puente aéreo que durante 323 días aprovisionó a la población con productos básicos para la subsistencia. Finalmente, el 31 de mayo de 1948, se dará a conocer públicamente el informe final sobre la organización política de Alemania (*Acuerdos de Londres*).

La otra razón -no menos importante- era coetánea en el tiempo a los sucesos que definirían el futuro político de Alemania: la creación de la UEO¹⁰⁰. El 6 de marzo se celebró la Conferencia sobre Seguridad Europea en Bruselas, donde se habló de crear un mecanismo de defensa común; un proyecto que finalmente desembocaría en la firma del Tratado de Bruselas el 17 de marzo de 1948.

2.3. La Doctrina Truman y el Plan Marshall.

La contención iniciada en Europa tuvo objetivos geoestratégicos y económicos más amplios que la derrotada Alemania. Su inicio formal se da en realidad en el Mediterráneo sudoriental, a través de la *Doctrina Truman de ayuda económica a Grecia y Turquía*, dos Estados amenazados por el comunismo.

El Reino Unido, en bancarrota tras la guerra, anunció su intención de poner fin a la financiación para la seguridad de ambos Estados, que hasta entonces había venido sufragando. De este modo, el tradicional guardián del sureste Mediterráneo iba a dejar una zona geoestratégica vital a su suerte.

En los Estados Unidos, financiar a Grecia y Turquía no tenía un coste únicamente económico: podía convertirse también en un coste político en las urnas. Para el pueblo norteamericano era difícil entender que los problemas de dos Estados tan alejados del

⁹⁹ FRASER y MURRAY, *America and the world...*, *op. cit.*, p. 39 y ss.

¹⁰⁰ DE STAERCKE, A., "An Alliance clamouring to be born- Anxious to survive", en *NATO's anxious birth, The prophetic vision of the 1940s* (De STAERCKE *et al.*), London, 1985, p. 155.

suyo tuvieran alguna repercusión de incumbencia para los Estados Unidos. No quedaba otra alternativa que presentar cualquier iniciativa de ayuda desde un punto de vista afín a los principios y valores universales apreciados por el pueblo estadounidense. Y así se hizo, ya que “*el programa de ayuda greco-turco fue presentado como una parte de la lucha global entre la democracia y la dictadura*”¹⁰¹.

El 12 de marzo de 1947, el Presidente TRUMAN anunció al Congreso de los Estados Unidos el Plan de ayuda a Grecia y Turquía, y se dirigió al mismo de la siguiente forma: “*I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way*”¹⁰². TRUMAN conseguiría así frenar el “efecto dominó” a que podría dar lugar la expansión del comunismo desde Europa sudoriental hasta Italia, donde el partido comunista se había hecho fuerte. Sin embargo, aquella ayuda parecía poner simplemente una “puerta al mar”. El Presidente pidió 400 millones de dólares para la ayuda económica y militar a estos dos Estados. La principal crítica que recibió la proposición de TRUMAN fue la falta de delimitación geográfica que la doctrina planteaba¹⁰³: ¿habrían de ayudar a partir de entonces los Estados Unidos a todos los pueblos que se hallasen amenazados por el comunismo? ¿Se había iniciado una lucha global contra el comunismo *urbi et orbe*? El Presidente parecía no dejar cerrada la posibilidad de ayudar a otros Estados en el futuro.

Finalmente, la doctrina Truman, en el aspecto estrictamente material, resultó ser puntual y no extrapolable a otros ámbitos. Dejó, sin embargo, un poso ideológico que se desprendía muy claramente del propio discurso del Presidente ante el Congreso: los Estados debían elegir si querían regirse por sistemas democráticos y libres o por el totalitarismo. Por su parte, los Estados Unidos debían ayudar a los pueblos libres a resistir su lucha contra el régimen totalitario soviético si querían seguir siendo el baluarte de la democracia. Según esto, y como apuntó de forma crítica el Senador republicano Robert TAFT (Ohio), el mundo quedaba dividido de forma maniquea entre comunistas y

¹⁰¹ KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, p. 481.

¹⁰² President Harry TRUMAN, *Special message to the Congress on Greece and Turkey: the Truman Doctrine*, March 12, 1947.

¹⁰³ LAFEBER, *op. cit.*, p. 60.

anticomunistas¹⁰⁴; planteamiento desde el cual parecía excluirse la validez y viabilidad de otras opciones.

La inestabilidad política de Europa era sólo una parte del problema de posguerra a la hora de hacer frente a la expansión de la ideología comunista. La otra cara de la moneda era la precaria situación económica, la cual llevaba aún más aparejado el riesgo de que el comunismo fructificase. Tanto europeos como norteamericanos necesitaban una rápida recuperación del mercado europeo.

El bilateralismo comercial se había incrementado en Europa debido a las precarias condiciones económicas de los Estados; casi el 61% del comercio europeo estaba organizado de forma bilateral. Si volvían a levantarse las barreras comerciales interestatales que habían presidido la Europa de posguerra, peligraba la capacidad productiva y exportadora del coloso norteamericano, acelerada durante los años del conflicto mundial. En los Estados Unidos se respiraba ya el fantasma amenazador de una nueva crisis de sobreproducción, semejante a la que sacudió el país al término de la I Guerra Mundial¹⁰⁵.

El general George MARSHALL había viajado por Europa en el mes de abril, de modo que conocía el problema económico europeo y era consciente de las devastadoras consecuencias que podría tener sobre la economía estadounidense. Tras un Informe en el que el Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, William L. CLAYTON, también estudiaba las negativas repercusiones que la quiebra de la economía europea tendría sobre Estados Unidos, decidió presentar su *Programa de Recuperación Europeo* en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947¹⁰⁶. El Senado aprobó el Plan por 69 votos a favor y 17 en contra.

Esta forma de ayuda y contención del comunismo, difería ampliamente de la ofrecida a Grecia y Turquía con la doctrina Truman, pues en el caso del Plan MARSHALL no se daba el carácter unilateral de la primera. Es bien sabido que se trataba

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 61.

¹⁰⁵ HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁶ FRASER y MURRAY, *op. cit.*, p. 25.

de un sistema de préstamos; una relación sinalagmática cuyo éxito no dependía únicamente de la ayuda norteamericana: “*The keys to the success of the Marshall Plan were individual initiative and mutual aid, and the results anticipated were the breakdown of the economic barriers that had hindered Europe’s trade in the past. More distant, but still in sight, was an erosion of the principles of national sovereignty that had brought such disaster to Europe in the past. A new, stronger Europe, assisted by the United States, would then be able to face the Soviet Union from a position of confidence*”¹⁰⁷.

El objetivo del Plan Marshall tenía, por tanto, una doble dirección; no únicamente internacional, sino también interna. En la primera de las direcciones, los resultados de la cohesión europea se dejaron ver pronto. Se creó la Organización Europea de Cooperación Económica al amparo de este plan. La confianza europea comenzó a fortalecerse, al tiempo que la desconfianza soviética se agudizaba.

El plan Marshall fue ofrecido a la Unión Soviética y los países de la Europa del Este. El resultado fue el rechazo del mismo y la creación en respuesta del *Consejo para la Asistencia Económica Mutua entre los Estados del Este* y la Unión Soviética o COMECON. Al parecer los Estados satélite fueron, según los occidentales, amenazados por la Unión Soviética para no seguir el Plan Marshall¹⁰⁸.

Con respecto a los beneficios que podían reportar al foro doméstico estadounidense los préstamos del plan MARSHALL, parece que éstos constituyeron la mejor garantía de continuidad de las exportaciones de los Estados Unidos¹⁰⁹. Sin embargo, la sustancial ayuda del Plan MARSHALL no era suficiente por sí sola para alejar la amenaza comunista en Europa occidental. Era necesario dotar a Europa de una seguridad integral, en la que el factor económico jugaba tan sólo una parte. El paso hacia la ayuda militar estaba cada vez más cerca.

¹⁰⁷ KAPLAN, *NATO and the United States...*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁸ ISMAY, *op. cit.*, p. 7. Cfr. HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 27. El autor considera que, deliberadamente el Plan era incompatible con el tipo de economía de los países del Este, por lo que la exclusión estaba garantizada de todos modos. Entre otras cosas, alega que la aprobación de la ayuda estaba dirigida por una institución norteamericana. La agencia coordinadora de la ayuda fue, no obstante, la recién creada OEEC (Organización Europea para la Coordinación Económica, precursora de la actual OCDE).

¹⁰⁹ HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 26.

3. EL COMPROMISO TRANSATLÁNTICO DESDE EUROPA: LAS PRIMERAS ALIANZAS DEFENSIVAS DE POSGUERRA.

Antes de forjar definitivamente el vínculo militar transatlántico con Estados Unidos a través de la Alianza Atlántica, los Estados europeos occidentales se esforzaban por evitar que se diesen acciones individuales sin coordinación con el resto de Estados, pues actuar de modo aislado les hacía más débiles. Era evidente que en su propio beneficio necesitaban reagruparse y protegerse a través de acuerdos de defensa mutua.

Desde Estados Unidos prácticamente habían exigido a los europeos que demostrasen que existía unidad de criterio entre las potencias occidentales con sistemas comunes, si pretendían ser ayudados en el espinoso campo militar. Dos fueron los Tratados más significativos: si el tratado de Dunkerque fue una iniciativa francesa apoyada por el Reino Unido, en el más amplio Tratado de Bruselas nos encontramos con una iniciativa británica firmemente apoyada por Francia, y seguida por un conjunto de Estados que pasarán posteriormente a ser miembros de la OTAN.

3.1. El Tratado de Dunkerque de 1947, una alianza contra el resurgir alemán.

El primer tratado de defensa mutua que se realizó por los Estados europeos en la posguerra, nada tuvo que ver con la política de contención ni se elaboró para protegerse contra la amenaza soviética. Nos referimos al *Tratado bilateral franco-británico de Alianza y Asistencia Mutua* de 4 de marzo de 1947 firmado en Dunkerque. Mediante este tratado, Francia y el Reino Unido establecen su disponibilidad de cooperación mutua y la obligación de ayudarse y entrar en hostilidades en caso de una eventual agresión alemana contra cualquiera de ellos.

En su artículo 1, el tratado establece la obligación de que las Altas Partes contratantes realicen consultas en caso de que una de ellas considere su seguridad

amenazada por parte de Alemania. El objeto de las consultas será el de emprender la acción que sea precisa para poner fin a dicha amenaza, sin perjuicio de la obligación general establecida en el artículo 107 de la Carta de Naciones Unidas¹¹⁰.

El artículo 2 del tratado establece las posibles acciones por las que el Reino Unido y Francia se comprometen a usar la fuerza contra Alemania. Los tres supuestos que el tratado refiere constituyen excepciones que la Carta de Naciones Unidas prevé con respecto a la prohibición del uso de la fuerza recogido en el artículo 2.4:

1) El empleo de la legítima defensa (colectiva) del artículo 51 frente a un ataque armado por parte de Alemania contra cualquiera de las partes contratantes; 2) la acción conjunta llevada a cabo en el seno del CS de Naciones Unidas, o bien, 3) la acción tomada por las Partes como resultado de la obligación establecida en el artículo 107 de la Carta de Naciones Unidas.

En la inmediata posguerra, el miedo francés a una Alemania hostil que resurgiese como el ave fénix, se vio suavizado por esta alianza defensiva de carácter bilateral. Los Estados Unidos no se mostraron excesivamente entusiasmados por la idea de un tratado de asistencia militar entre dos de las potencias ocupantes, y cuya atención estaba claramente centrada en el antiguo adversario alemán. Esta idea no era acorde con los planes de integrar a Alemania en la recuperación económica de Europa occidental y sus instituciones tan pronto fuese posible.

Sin embargo, este tratado tuvo una virtualidad mucho más real que el de sofocar el miedo a Alemania, pues sirvió de base para la organización de la legítima defensa entre estos dos Estados y para la rápida adopción del Tratado de Bruselas de marzo de 1948¹¹¹,

¹¹⁰ Art. 107 Carta de Naciones Unidas: *“Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.”*

¹¹¹ KAPLAN, *NATO and the United States...*, op. cit., p. 17. Expresa que el Tratado de Dunkerque, “sobre el papel” se dirigía contra la amenaza alemana, pero en realidad una vez se dio por fallida la Conferencia de Londres de 1947, fue el paso perfecto que se necesitaba para la reagrupación de la fuerza militar occidental, ya que obviamente se había manifestado que la principal amenaza la constituía la Unión Soviética.

ya que tanto Francia como el Reino Unido querían que dicho tratado se elaborase siguiendo las directrices de este primero.

Ya en 1945, Ernest BEVIN “*había concebido el proyecto de un grupo de defensa europeo que, centrado en el eje franco-británico, garantizara una cobertura también a países mediterráneos y de la costa del Atlántico*”. Esta era la primera piedra de dicha idea, aunque “*su motivación era ante todo doméstica, reflejando la voluntad común de estrechar lazos entre los dos Estados para superar mejor sus respectivos problemas*”¹¹².

De la celebración del Tratado de Dunkerque se dio debida cuenta a los soviéticos, según expresó el Ministro de Asuntos Exteriores británico, Ernest BEVIN, en el parlamento inglés. Ambas potencias, Gran Bretaña y Francia, habían firmado separadamente con la Unión Soviética en el año 1944 similares tratados contra el potencial agresor alemán. El presente tratado no resultaba incompatible, por tanto, con los anteriores, puesto que su objeto era el mismo, y ya con anterioridad se hizo saber a la Unión Soviética que “*anything His Majesty’s government do now in this matter will not be directed against the Soviet Union or any other country (...)*”¹¹³.

Pero como advirtió BEVIN al Parlamento, por aquel entonces las relaciones con la Unión Soviética habían cambiado mucho, en gran medida por el Plan MARSHALL, rechazado por la Unión Soviética y sus satélites. Según BEVIN, Francia y Gran Bretaña también habían recibido amenazas por parte de la Unión Soviética para no seguir el plan MARSHALL¹¹⁴. Éste resultó un elemento clave para impulsar la idea futura de formar una organización occidental fuerte. Se habían barajado muchas posibilidades acerca de la naturaleza de la organización que se iba a constituir, algunas referidas a una unidad europea de gran entidad. Parece que, finalmente, el Golpe de Praga en febrero de 1948 determinó que la organización en ciernes tuviese la naturaleza de una alianza defensiva.

¹¹² HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 29. La crisis que sufrían ambos Estados coloniales era alarmante. En Francia, debido al combustible, en tanto que Gran Bretaña veía cómo su imperio se desmoronaba en algunos puntos clave, como Ceilán e India. Al mismo tiempo finalizó su mandato en Palestina, y ya se había mostrado incapaz de mantener los puntos estratégicos del Mediterráneo suroriental (Grecia y Turquía).

¹¹³ House of Commons, HANSARD, *Official Report*, 1947-1948, vol. 446, *doc. cit.*, p. 391.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 393.

El golpe de Estado en Checoslovaquia, donde los comunistas tomaron el poder, había conmocionado a otros Estados. Según HARMEL, el ambiente prebélico en Europa se vivió intensamente en cuatro momentos; con ocasión del conflicto con los soviéticos en Teherán, Dardanelos (Turquía), Praga y con el bloqueo de Berlín¹¹⁵. Pero en el caso del Golpe de Praga, la inquietud ante un posible conflicto fue mayor. El 25 de febrero los comunistas ya controlaban por completo Checoslovaquia desde Praga. El líder del partido comunista checo, Klement GOTTWALD, había pedido la eliminación del resto de partidos, y más tarde un grupo de oficiales secretos soviéticos exigió la rendición del Presidente Edvard BENES¹¹⁶. Así las cosas, el Presidente TRUMAN el 5 de marzo recibió un telegrama de sus asesores en Europa, en concreto se trataba del General L. CLAY desde Berlín¹¹⁷, en el que se aseguraba que la guerra no estallaría antes de sesenta días¹¹⁸. A ello se unió, el 11 de marzo, la muerte en condiciones extrañas, del ministro de Asuntos Exteriores checo Jan MASARYK¹¹⁹. Había sido una figura emblemática en la lucha contra HITLER y mantenía con habilidad el equilibrio entre el Este y el Oeste por el que había apostado Checoslovaquia. Demasiado asociado a Estados Unidos¹²⁰, también parecía ser el último impedimento para tener un gobierno comunista en el poder en Checoslovaquia, por lo que nunca se supo si su muerte fue realmente un suicidio, como aparentemente se deducía por las circunstancias, o bien se trató de un asesinato, como la opinión pública y quienes le conocían se inclinaban a pensar¹²¹. En cualquier caso, STALIN había ganado por la fuerza la batalla en un Estado que se había convertido en una zona de interés central para ambas superpotencias. La reacción más inmediata que se pudo tomar frente a estos acontecimientos fue la aceleración en la aprobación del Plan MARSHALL desde los Estados Unidos¹²².

¹¹⁵ HARMEL, P., “Cuarenta años de relaciones Este-Oeste: esperanzas, temores y retos”, *Revista OTAN*, nº 4, 1987, pp. 1 y ss.

¹¹⁶ LAFEBER, *op. cit.*, p. 77.

¹¹⁷ *Ibidem*. El telegrama fue “desafortunado”, porque seguramente encrespó la situación innecesariamente.

¹¹⁸ HARMEL, *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁹ SPAAK, H. P., *Why NATO?*, Penguin Books, Middlesex, 1959, p. 2. Subraya la importancia que tuvo este hecho entre los políticos occidentales.

¹²⁰ KAPLAN, *NATO and the United States...*, *op. cit.*, p. 20.

¹²¹ *Vid.* también COOK, *op. cit.*, 120 y ss. En cualquier caso, “*Whether it was murder or suicide, no one was in any doubt that the cause of death was the communist takeover of his nation.*”

¹²² *Vid.* LAFEBER, *op. cit.*, p. 77 y COOK, *op. cit.*, p. 121.

De otro lado, la presión que el gobierno noruego estaba soportando por parte de la Unión Soviética aceleró también la creación de la UEO. En este último caso, fue el propio Ministro de Asuntos Exteriores noruego, Harvard LANGE, quien el 8 de marzo informó a las Embajadas británica y estadounidense en Oslo acerca de una materia confidencial: el gobierno noruego había recibido la propuesta de realizar un pacto defensivo con la Unión Soviética, que habría de realizarse tan pronto como finalizase el proyecto del pacto soviético-finlandés. Ante la situación descrita, Noruega rechazó el Pacto, pero obviamente estaba ansiosa por saber si iba a ser posible recibir ayuda del Reino Unido y los Estados Unidos si su Estado resultaba atacado.

La petición de la Unión Soviética de un pacto defensivo a Finlandia había hecho expandir la inseguridad por toda Escandinavia. El resto de Estados europeos también temían las consecuencias de la presión soviética para firmar pactos, pues no querían ver a los Estados nórdicos en manos de la Unión Soviética. Parecía evidente que la hora de conseguir unir a los Estados occidentales había llegado. Mr. BEVIN lo expresaba en el Parlamento británico con estas palabras: *“Now we have to face a new situation. In this it is impossible to move as quickly as we would wish. We are dealing with nations which are free to take their own decisions. It is easy enough to draw up a blueprint for a united Western Europe and to construct neat-looking plans on paper. (...) I believe the time is ripe for a consolidation of Western Europe”*¹²³.

Esta consolidación de Europa occidental a través de la UEO constituiría un paso crucial en el camino a la Alianza Atlántica.

3.2. El Tratado de Bruselas de 1948: una demostración necesaria de unidad europea y una fuerza militar insuficiente.

Fueron las circunstancias descritas anteriormente las que determinaron la celeridad con la que se negoció y celebró el tratado multilateral de Bruselas en 1948. De otro lado,

¹²³ House of Commons, HANSARD, *Official Report*, 1947-1948, vol. 446, *doc. cit.*, p. 395.

dichas circunstancias acrecentaron la convicción en los Estados Unidos acerca de la necesidad de ayudar militarmente a Europa y, en su caso, formar parte de una alianza, ante el desorden que se percibía de la situación europea.

La idea se había fraguado desde el Reino Unido, y había sido acogida con entusiasmo por Francia. Aunque Mr. BEVIN fue el principal artífice¹²⁴, su homólogo francés, el Ministro de Asuntos Exteriores G. BIDAULT, también tuvo un importante protagonismo. Ambos mantuvieron diversas reuniones donde de forma manifiesta se expresó la voluntad de implicar a los Estados Unidos en dicha organización.

No obstante, los Estados Unidos se mostraban reticentes a embarcarse en un compromiso defensivo, en tanto en cuanto los europeos no demostrasen que se estaban organizando de forma coherente y que ofrecerían a sus Estados la garantía de la legítima defensa¹²⁵. Al parecer, esta línea política era notoria, de modo que *“US officials and diplomats had made it clear that the West European states would have to demonstrate and ability and willingness to make efforts of their own before the US would feel able to commit itself”*¹²⁶.

La propuesta formal de una unión o alianza entre Estados fue presentada al Parlamento británico el 22 de enero de 1948 por el Ministro de Asuntos Exteriores BEVIN, quien comenzó un solemne discurso en el que advirtió a la Cámara del momento trascendente para la paz que se estaba viviendo, así como de la malinterpretación que, con toda probabilidad, tendría su propuesta en algunos Estados; apuntando a la delicada situación diplomática que se atravesaba con la Unión Soviética¹²⁷.

¹²⁴ Todos los artículos y monografías relativas a la historia de la Alianza Atlántica destacan la contribución de Ernest BEVIN en la creación de la Unión Europea Occidental, y posteriormente su importante papel en la consecución del compromiso defensivo norteamericano y la formación de la Alianza Atlántica (*Vid. HERNÁNDEZ HOLGADO, op. cit.*, p. 29). Según el autor, Mr. BEVIN, ya en el verano de 194, había concebido un proyecto de defensa europeo dirigido por el eje franco-británico, con capacidad de garantizar la seguridad del área Mediterránea y la costa atlántica.

¹²⁵ COOK, *op. cit.*, p. 114. El Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, LOVETT, afirmó públicamente que *“When there is evidence of unity with a firm determination to effect an arrangement under which the various European countries are prepared to act in concert to defend themselves, the U.S carefully consider the part it might appropriately play in support of such a Western Union.”*

¹²⁶ SMITH, *NATO in the first decade...*, *op. cit.*, p. 19.

¹²⁷ House of Commons, HANSARD, *Official Report*, 1947-1948, *doc. cit.*, p. 383.

Cautelosamente, BEVIN habló de una unión “occidental”; un concepto amplio en el que, obviamente, no quedaban incluidos solamente los Estados europeos. Esta unión estaba avalada por los valores compartidos de democracia y libertad, los cuales caracterizan a los sistemas de gobierno occidentales (es en este sentido en el que se debía entender su propuesta de una unión “espiritual” de Occidente).

En dicha unión estarían comprendidos Francia, los países del Benelux, Grecia, Italia, los países nórdicos, Portugal y, seguramente, Alemania y España entrarían más tarde.

El tema de España fue largamente discutido en el Parlamento británico, tanto en esta ocasión como en el momento en que se decide la creación de la Alianza Atlántica. En ambos casos, el Ministro BEVIN alegaba la importancia geoestratégica de nuestro país en Europa, y la necesidad política de su incorporación a los proyectos europeos, a pesar de que la dictadura de FRANCO era difícilmente conciliable con los valores de democracia y libertad que abanderaban ambas organizaciones. En cualquier caso, FRANCO había pasado a ser considerado como elemento valioso para frenar el avance del comunismo. Esta idea despertó, por la hipocresía que encerraba, las críticas de los sectores más radicales de la Cámara, como el del Diputado Mr. ZILLIACUS.

El objetivo de la organización no era únicamente militar. El campo de la cooperación económica jugaba un papel muy destacado, como se aprecia en el discurso de BEVIN: *“Therefore, if we get the plan, we intend to develop the economic co-operation between Western European countries step by step(...)We shall, thus, bring together resources, manpower, organization and opportunity for millions of people”*¹²⁸.

Los resultados de la puesta en práctica del artículo I del Tratado de Bruselas¹²⁹, debían de ser la mejor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros

¹²⁸ Speech by the RT. HON. Ernest BEVIN, M.P., “Urging Western European Economic Cooperation”, *Documents on European Recovery and Defense* (March 1947-April 1949), Royal Institute of International Affairs, 1949, p. 26.

¹²⁹ Artículo 1 Tratado de Bruselas: “Convencidas de la estrecha solidaridad de sus intereses y de la necesidad de unirse para acelerar la recuperación económica de Europa, las Altas Partes Contratantes organizarán y coordinarán sus actividades económicas con el fin de elevar al máximo el resultado mediante la eliminación de toda divergencia en su política económica, la armonización de su producción y el

y la eliminación de las trabas que pudieran afectar a sus políticas económicas. El tratado se encontraba así en completa consonancia con el Plan MARSHALL, y no por casualidad¹³⁰.

Los Estados Unidos, dijo BEVIN, respaldarán esta organización. No se determinó qué tipo de apoyo darían los Estados Unidos a la nueva organización. Podía tratarse de un apoyo meramente formal o de un apoyo a través de cierta vinculación a la organización. El objetivo europeo era, desde luego, conseguir esta última posibilidad.

Sin embargo, desde los Estados Unidos, la idea de una unión con Europa planteaba un amplio abanico de posibilidades. Abarcaba desde quienes deseaban una radical unión estadounidense con Europa, a través de una hipotética federación de Estados europeos, como algunos políticos y periodistas defendieron (C. STREIT de Union Now, W. LIPPMANN y D. THOMPSON, así como los Senadores J. W. FULBRIGHT y THOMAS, cuyo propósito era la creación de unos Estados Unidos de Europa). Esta propuesta, sin embargo, no era del gusto ni estaba en la mente de Francia y el Reino Unido¹³¹.

Otra postura era la mantenida por los políticos que acogieron con beneplácito la unidad que comenzaba a gestarse, como los Secretarios de Estado J. FOSTER DULLES y G. MARSHALL, pasando por quienes tomaron con mayor precaución y escepticismo la iniciativa, como G. KENNAN.

El proyecto de tratado se encontraba a disposición de los Estados del Benelux ya el 19 de febrero. Estaba basado en el Tratado franco-británico de Dunkerque¹³²; modelo que levantó muchas críticas. Por parte estadounidense, se buscaba una cláusula defensiva basada en el modelo del Tratado de Río.

desarrollo de sus intercambios comerciales. (...)”. *Vid.* DEL ARENAL, C., y ALDECOA, F., *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Tecnos, Col. Relaciones Exteriores de España, Madrid, 1986, p. 467.

¹³⁰ KAPLAN, *NATO and the United States...*, *op. cit.*, p. 18: “*if the lenguaje seemed to fit into the American plans for the Marshall plan, it was no coincidence. The American role, unstated in Bevin’s speech and in the text of the treaty, was vital to the success of the venture, and even to the survival of Western union.*”

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² COOK, *op. cit.*, p. 122.

Tanto G. KENNAN como J. HICKERSON -este último, a la sazón, Director de la Oficina de Asuntos Europeos, y poco después uno de los grandes defensores de la OTAN- eran bastante reacios a aceptar los términos del tratado. Consideraban que el tratado debía operar frente a cualquier agresión externa, obviando la agresión proveniente de un Estado concreto, como el alemán; un extremo con el que también estaban de acuerdo belgas y holandeses¹³³.

Más allá del antigermanismo y las indeseadas consecuencias de aislamiento del Estado alemán que podían desprenderse del Tratado de Bruselas si seguía el modelo del tratado de Dunkerque, a muchos de los escépticos estadounidenses no les parecía una buena idea que el Tratado de Bruselas tuviese su fundamento último en la ayuda militar¹³⁴.

Finalmente, los Estados europeos no consiguieron la implicación de los Estados Unidos. Ello no fue óbice para la firma del tratado, que tuvo lugar en Bruselas el 17 de marzo de 1948. El Tratado de la Unión Europea Occidental (TUEO) es un tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva entre Francia, Gran Bretaña y los Estados del Benelux.

El proceso de firma del tratado se aceleró debido a que durante el desarrollo de las conversaciones en Bruselas se produjo el Golpe de Praga. La conmoción política que la situación checoslovaca había provocado determinó que la respuesta militar contemplada en el artículo IV TUEO sea automática; superando en fortaleza a la obligación de asistencia contenida en el Tratado de Río¹³⁵, y a la posterior cláusula defensiva que se estableció en el Art. V del TAN.

El artículo IV estipula que “*en el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán, conforme a*

¹³³ *Ibidem*. Bélgica y Holanda, al igual que los Estados Unidos, preferían usar el modelo del Tratado de Río. Véase también el desacuerdo de estos dos Estados, dada la importancia que representaba la economía alemana, en SMITH (*NATO and the enlargement...*, *op. cit.*, p. 19).

¹³⁴ *Vid.* KAPLAN, *NATO and the United States...*, *op. cit.*, p. 19.

¹³⁵ *Vid.* COOK, *op. cit.*, p. 123.

las disposiciones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance: militares y otros”¹³⁶.

Como se desprende del sentido literal del artículo, se establece una obligación de asistencia inmediata, en la que las Partes no tienen margen de apreciación para evaluar la situación: deberán asistir por todos los medios a su alcance al Estado parte que ha sido víctima de una agresión. El hecho de que se aluda a todos los medios, “*militares y otros*”, implica que tampoco se contempla una *gradación* en el uso de dichos medios.

De darse tal gradación, ésta estaría relacionada con la hipotética apreciación de la gravedad de la situación por parte del Estado miembro que asiste al Estado agredido. Esta discrecionalidad, sin embargo, sí es concedida por el Art. V TAN, en el que se estipula que “*las Partes (...) adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada (...)*”¹³⁷. Vemos, por tanto, que en este caso, la automaticidad en la respuesta queda descartada.

En el Art. V TUEO también se establece la obligación, conforme a la letra del Art. 51 de la Carta, de dar cuenta de las acciones tomadas al CS, reconociendo la primacía de éste en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Mediante la conjunción de estos dos artículos, que constituyen el núcleo básico del tratado, podemos concluir que el Tratado de Bruselas se configura como una alianza defensiva al amparo del Art. 51, sin que quepa, a diferencia del Tratado de Río, atribuirle una naturaleza distinta. Como ya se ha dicho, el Tratado de Río combina la naturaleza defensiva con la de Organismo Regional del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas.

En el caso del Tratado de Bruselas, la configuración geográfica no es estrictamente regional, ya que el tratado deja abierta la posibilidad de que en el futuro puedan ser

¹³⁶ Vid. en DEL ARENAL y ALDECOA, *España y la OTAN, op. cit.*, p. 468.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 44. El texto en inglés no deja tampoco lugar a equívocos: “*(...)will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force(...)*”.

invitados a formar parte del mismo Estados que no pertenezcan al ámbito europeo¹³⁸. Ahora bien, establece en el Art. IV que la eventual agresión acontezca o tenga lugar en Europa¹³⁹.

Además de la obligación de resolver de modo pacífico las controversias que surjan entre los miembros (Art. VIII), el Tratado de Bruselas también establece en el Art. II un sistema de consultas entre las Partes, que podrán abarcar tanto materias económicas y sociales, como de defensa. En el Art. VII se establece un Consejo Consultivo, al que las Partes podrán acudir en caso de detectar políticas agresivas por parte de otros Estados, especificando en este caso el peligro alemán.

La valoración formal del Tratado de Bruselas, por el que se formó la Unión Europea Occidental, es necesariamente positiva. Sin embargo, a pesar de las fuertes obligaciones contenidas en el mismo, las propias potencias firmantes eran conscientes de que la aplicación real del Tratado presentaba problemas sustantivos: las potencias europeas partes en el Tratado carecían de una fuerza militar capaz de detener una agresión importante. La economía de estos Estados no permitía, por el momento, hacer gala de esta fuerza. Seguía siendo necesario el respaldo norteamericano¹⁴⁰.

Al otro lado del Atlántico se acogió con gran beneplácito la firma del Tratado de Bruselas. Éste es considerado como un puente que “allanó” el camino hacia la Alianza Atlántica. El Presidente TRUMAN alabó públicamente la iniciativa, y avisando a los aislacionistas, exclamó que “*a la decisión de los países libres de Europa de protegerse a*

¹³⁸ En efecto, el Tratado no establece ninguna condición geográfica para la membresía en la organización. El art. IX Tratado de Bruselas establece que: “*Las Altas Partes Contratantes podrán decidir de común acuerdo la invitación a cualquier otro Estado para que se adhiera al presente Tratado en las condiciones que se convengan entre ellas y el Estado Invitado.*” (DEL ARENAL y ALDECOA, *op. cit.*, pp. 468-469).

¹³⁹ Art. IV Tratado de Bruselas: “*En el caso de que una de las Altas Partes contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa (...)*”. Deducimos que únicamente interesa el escenario geográfico en el que tiene lugar la agresión, en tanto que no se establecen límites territoriales para el agresor. Que el ataque se produzca en Europa es la condición que determina la activación de la legítima defensa para los miembros.

¹⁴⁰ BEAUFRÉ, *op. cit.*, p. 26. Según BEAUFRÉ, “*Los primeros estudios acometidos en el marco de la Unión Occidental habían mostrado la debilidad extrema de los recursos militares europeos. Europa no podía defenderse sola; la ayuda norteamericana, y singularmente el arma atómica, entonces todavía bastante misteriosa, se imponían como indispensables.*”

*sí mismos corresponderá una igual decisión por nuestra parte de ayudarlos en esa protección”*¹⁴¹.

Otro de los apoyos explícitamente encaminado a una ulterior vinculación con los Estados de la UEO se dio desde Canadá. El día 29 de abril de 1948, el Ministro de Asuntos Exteriores canadiense, Louis St. LAURENT, lanzó un discurso en el que subrayaba la importancia de las potencias europeas para el mercado canadiense. Y arguyó que era hora de empezar a pensar en la formación de una organización de países basada en la legítima defensa del Art. 51 de la Carta, ya que ésta vendría a reforzar el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas¹⁴².

Era ya pública, por tanto, la idea de un proyecto de alianza transatlántica en el que participarían los Estados Unidos y Canadá. Las negociaciones secretas para la creación de la Alianza Atlántica se habían iniciado entre el selecto club formado por los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá la última semana de marzo de 1948, finalizando el 1 de abril del mismo año.

¹⁴¹ Esta frase pertenece al discurso del Presidente TRUMAN en el Congreso, el mismo día de la firma del Tratado (HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 30).

¹⁴² SPEECH by the Rt. Hon. LOUIS ST. LAURENT, en *Documents on European Recovery*, *op. cit.*, pp. 93 y ss.

CAPÍTULO III

LA NEGOCIACIÓN Y ELABORACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE DE 4 DE ABRIL DE 1949

1. LAS CONVERSACIONES DEL PENTÁGONO.

Las conversaciones secretas del Pentágono, como primer paso negociador de la Alianza Atlántica, reflejan el origen anglosajón de la organización.

Aún no sabemos si la iniciativa partió de británicos o bien de los estadounidenses, aunque resulta más plausible que fuese un proyecto de los primeros. Como hemos visto, CHURCHILL puede ser considerado como principal inspirador de la organización. No en vano, el más mordaz crítico de la Alianza en la Cámara de los Comunes, Mr. ZILLIACUS, y los propios soviéticos, acusaron al famoso discurso del “Telón de Acero” como el punto de partida de la Alianza Atlántica. Otros indicios confirman la confianza que CHURCHILL tenía depositada en la futura cooperación con los Estados Unidos en materia de seguridad. Durante un discurso en el Parlamento, el Primer Ministro aseguró que si el Viejo Mundo tenía problemas, el Nuevo vendría en su ayuda, en clara referencia a la amenaza comunista.

El Ministro de Asuntos Exteriores británico, Mr. BEVIN (quien paradójicamente provenía del ámbito sindical), fue quien mostró claramente que los británicos buscaban una implicación de los Estados Unidos en el ámbito defensivo. De hecho, en su discurso de propuesta de la UEO mencionó intencionadamente el respaldo que esta organización había de tener por parte de Norteamérica¹⁴³. Estos y otros datos, lejos de constituir meras anécdotas, vienen a confirmar que los británicos, en virtud de la “relación especial” con los Estados Unidos, buscaron desde el fin de la II Guerra Mundial tener una negociación privada con este Estado, para obtener un compromiso defensivo que dotase de capacidad real a cualquier organización defensiva occidental que se pudiese crear en Europa¹⁴⁴.

¹⁴³ COOK, *op. cit.*, p. 114.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 117. Para el 26 de enero de 1948, BEVIN no quiso esperar más, abandonó las cautelas iniciales británicas y aconsejó a su diplomático, LORD INVERCHAPPEL, que en su reunión con el

Sin embargo, como hemos visto, primero fue necesario mostrar la cohesión europea a través de la UEO. Tras la firma del Tratado de Bruselas, se obtuvieron las consecuencias deseadas a ambos lados del Atlántico. Para los europeos (con países muy preocupados por la amenaza soviética, como Finlandia y Noruega¹⁴⁵), se garantizaba el compromiso militar de Estados Unidos con Europa. En tanto que para los Estados Unidos, el tratado facilitaba, a efectos de política interna, presentar la idea de una alianza defensiva con Europa, pues las elecciones presidenciales estaban muy próximas y las cuestiones más espinosas de política exterior debían ser presentadas con suma habilidad al electorado¹⁴⁶.

Exactamente cinco días después de la firma del Pacto de Bruselas, el 22 de marzo de 1948, se iniciaron las conversaciones del Pentágono (*Pentagon Talks*) sobre un proyecto de asistencia mutua atlántico. Éstas se prolongaron hasta el 1 de abril del mismo año, y en ellas únicamente participaron los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá¹⁴⁷.

Las conversaciones del Pentágono se desarrollaron en tres niveles de diálogo. El resto de Estados parte del Tratado de Bruselas, que aún se encontraban esperando una respuesta explícita al apoyo estadounidense solicitado por vía diplomática, ignoraban que

Subsecretario de Estado LOVETT pidiese directamente el compromiso estadounidense con la UEO. Al parecer la pretensión británica era una negociación secreta y excluyente Washington-Londres.

¹⁴⁵ A diferencia de Finlandia, Noruega no recibió comunicado alguno del gobierno soviético con el objeto de firmar un Tratado de Amistad. Pero la convicción del gobierno noruego de ser los siguientes en la lista de Tratados de “amistad” que STALIN estaba dispuesto a trabar, levantó un enorme revuelo que supuso, en opinión de muchos estudiosos, el acicate final para comenzar las negociaciones sobre la Alianza Atlántica. El gobierno noruego pidió protección a los británicos, dado que si Noruega caía en manos soviéticas, los británicos se verían seriamente afectados desde un punto de vista geoestratégico, pues tal situación otorgaría a los soviéticos el control del Mar del Norte y dejaría desprotegida la costa nororiental británica.

¹⁴⁶ En efecto, debía mantenerse un sutil equilibrio entre las decisiones de política exterior y su incidencia en el ámbito interno. La opinión pública norteamericana (*Vid. KAPLAN, NATO and the United States...*, *op. cit.*, p. 22) podía aceptar una alianza militar, pero estaba condicionada por algunas variables que debían ser tomadas en cuenta, como la crisis de la vida internacional tras la posguerra, el sentido de frustración de la recién creada ONU y ciertas sospechas acerca de la manipulación que el gobierno podía hacer de la amenaza comunista. Por todo ello, el pueblo americano era, en principio, mucho más proclive a otorgar ayuda económica a Europa que a aceptar un compromiso militar. Y ello a pesar de que el destino final de dicha ayuda fuese la autodefensa de los Estados europeos. (*Vid. LAFEBER, op. cit.*, p.87). Otras cuestiones que dificultaban al gobierno estadounidense presentar a la opinión pública una alianza con Europa, eran la fuerte oposición del Partido Progresista de Henry WALLACE. Éste se guiaba por una óptica absolutamente distinta con respecto a los problemas internacionales. Trataba de buscar el consenso y la no confrontación con los soviéticos. También abogaba por la misma receta para otros problemas internacionales que habían adquirido una gran envergadura, como Oriente Próximo y la creación del Estado de Israel.

¹⁴⁷ HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 31. Al parecer existió un previo borrador secreto entre Estados Unidos y Gran Bretaña antes de las conversaciones trilaterales.

tal negociación estuviese teniendo lugar. Se cumplió así el deseo estadounidense de una negociación que gradualmente se fuese haciendo extensiva al resto de miembros. Según expresó G. MARSHALL al Ministro de Asuntos Exteriores E. BEVIN, los Estados Unidos deseaban iniciar inmediatamente la negociación con británicos y canadienses, para después ampliar la esfera negociadora al resto de Estados de la UEO, y posteriormente a otros posibles candidatos.

Al parecer, Mr. BEVIN sí informó de forma secreta a Robert SCHUMAN de las conversaciones¹⁴⁸. No obstante, Francia finalmente quedó excluida de la primera ronda negociadora debido a la desconfianza que despertaba en Washington el enorme peso que el partido comunista había adquirido allí¹⁴⁹.

A la postre, se ha sabido que todas las precauciones y el secretismo que rodearon a las conversaciones trilaterales del Pentágono fueron en vano, debido a la presencia durante las mismas de Donald MacLEAN, el espía que trabajaba para los soviéticos desde el *Foreign Office* británico, y que en aquel momento tenía el cargo de Segundo Secretario de la Embajada Británica en Washington¹⁵⁰. Desconocemos hasta qué punto esta información

¹⁴⁸ COOK, *op. cit.*, p. 128.

¹⁴⁹ Vid. KAPLAN, "NATO and the United States...", *op. cit.*, p. 21. También HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁰ La historia de espionaje soviético protagonizada por dobles agentes británicos fue una de las más polémicas de la Guerra Fría. Durante los años treinta, de la prestigiosa Universidad de Cambridge, y en concreto de una elitista sociedad secreta denominada "Los Apóstoles", fueron captados por la KGB -debido a su ideología comunista- varios jóvenes que acabaron trabajando para el Ministerio de Asuntos Exteriores británico en diversos puestos de gran relevancia: el más conocido de todos ellos fue Kim PHILBY, pero también se encontraban Donald MacLEAN, Guy BURGESS y Anthony BLUNT. A los cuatro primeros se les llamó "Los Cuatro de Cambridge". Los tres últimos eran homosexuales, un dato que ayudó a despistar bastante sobre su condición de espías soviéticos, dado que no encajaban demasiado con el prototipo de comunistas de la época. PHILBY era hijo de un alto diplomático inglés, y desde su destacado puesto en el servicio de contrainteligencia británico o MI5 (SIS o servicio secreto de información), y actuando como enlace entre la inteligencia estadounidense y británica, tuvo acceso a toda la documentación secreta del gobierno durante la Guerra Fría. Como dato curioso debemos apuntar que uno de sus destinos de información secreta en 1941 fue la Península Ibérica, aunque nunca sabremos si, como muchos rumores han apuntado e incluso el cine ha recogido, realmente se preparó desde el exterior la muerte del dictador Francisco FRANCO en España. El famoso "Tercer hombre" de Graham GREENE está inspirado en la figura de PHILBY, bajo cuyas órdenes estuvo GREENE cuando prestó sus servicios en el MI5 desde 1941 hasta 1944. En 1949 un agente del FBI descubrió que desde la embajada británica, y bajo el código "Homer", entre los años 1944 y 1946, alguien del servicio había estado enviando información a los soviéticos. MACLEAN y BURGESS desaparecieron apenas llegó esta información a Londres, fugándose a la Unión Soviética. "Homer" era MACLEAN, que se había convertido en una pieza clave para STALIN, y al que de hecho se le atribuye una ayuda sustancial en la carrera nuclear soviética, dado que él se encontraba a cargo del programa nuclear angloamericano en la Embajada británica en Washington. La huida de ambos hizo pensar que había un "tercer hombre", que necesariamente había avisado de la inminente investigación y captura. Y las pistas se dirigieron a PHILBY, aunque a pesar de las arduas investigaciones no se le pudo

pudo influir en las actuaciones inmediatamente posteriores del gobierno soviético. Se ha afirmado que el bloqueo soviético en Berlín comenzó precisamente debido al conocimiento de la Unión Soviética de que se estaba forjando una alianza occidental que aparentemente tenía como enemiga a la Rusia soviética¹⁵¹.

Durante estas conversaciones, uno de los asuntos de mayor importancia era el tipo de respuesta que la organización estaba dispuesta a dar en caso de ataque armado a alguno de sus miembros. Por lo pronto, se acordó que la fórmula a adoptar con respecto al principio de asistencia mutua sería como la recogida en el Pacto de Río; de tal forma que el ataque a uno de ellos sería considerado como un ataque a la colectividad.

Con respecto a la respuesta que los Estados miembros deberían dar a dicho ataque, hubo dos posturas muy claras: la delegación británica pretendía obtener un grado de garantía en la ayuda mutua muy alto. En definitiva, una respuesta automática al estilo de la cláusula incorporada en el Art. V del Tratado de Bruselas. Desde Estados Unidos, sin embargo, se prefería mantener un margen de maniobra mayor, para así no sentirse constreñidos a ayudar incondicionalmente a sus aliados.

Y es que el problema para Estados Unidos de una ayuda automática a Europa afectaba tanto al ámbito militar como al político. Con respecto al primer aspecto, los Jefes Conjuntos de Estado Mayor norteamericanos se mostraron indignados ante las peticiones de los miembros de la UEO, pues consideraban que el TUEO había sido un mero reclamo para lograr la ayuda estadounidense¹⁵². Pero un tratado que incorporase una respuesta defensiva automática no era la única preocupación estadounidense: las colonias europeas,

acusar de nada hasta diez años después, debido a la confesión de un desertor soviético que le identificó como el buscado “tercer hombre”. PHILBY también escapó a la Unión Soviética y allí fue condecorado y recibido con honores. Aunque existían rumores entre la diplomacia, el cuarto hombre, BLUNT, no fue desenmascarado hasta 1964. BLUNT era un caballero inglés muy cercano a la familia real británica. Fue el único que permaneció en Inglaterra hasta su muerte, si bien Margaret TATCHER le expulsó de las diversas instituciones de prestigio a las que pertenecía y, por supuesto, le destituyó del título de *Sir*.

¹⁵¹COOK, *op. cit.*, p. 130. También asegura que otra posible consecuencia para la Unión Soviética podría haber sido la contención a la hora de presionar a Noruega; visto que dicho Estado iba a ser firmemente protegido por las potencias occidentales. Pero, sin duda, esta es una hipótesis sin confirmar.

¹⁵²KAPLAN, L., *NATO united, NATO divided: the evolution of an Alliance*, Praeger, Westport, 2004, p. 19: “From their observer’s position in London and Brussels, Americans were disheartened by the pathetic when not fraudulent attempts of the Western Union members to come to grips with a defense plan. It was obvious that they were marking time until the United States would come to their rescue.”

el sector aislacionista más radical del Senado, así como el debate constitucional sobre si se fijaba una cláusula defensiva automática que permitiera entrar en guerra sin la aprobación del Senado, fueron otros de los puntos problemáticos que el gobierno debía sortear.

Las conversaciones del Pentágono tuvieron como resultado el día 1 de abril de 1948 un borrador o proyecto de Alianza, denominado *Pentagon Paper*. En él se dejaban prácticamente cerradas las grandes líneas del tratado, de tal forma que el margen de maniobra para el resto de Estados aliados quedó bastante reducido¹⁵³.

2. LA DISCUSIÓN SOBRE LOS ALIADOS ORIGINARIOS DE LA ALIANZA ATLÁNTICA.

Los Estados que habían de formar parte de la organización también fueron un caballo de batalla de gran calado. Quedaba claro que las potencias integrantes del Pacto de Bruselas formarían parte del Tratado Atlántico, pero existió un gran debate sobre la entrada de otros posibles candidatos, especialmente Italia y Portugal.

Con respecto al primero, los inconvenientes de que *a priori* pudiese encajar en el TAN provenían de su ubicación geográfica; ya que obviamente este país no pertenece al área Atlántica sino a la cuenca Mediterránea.

Y por lo que a Portugal se refiere, nadie despreciaba su indudable valor estratégico, pero se encontraba regido por el régimen dictatorial de SALAZAR, poco acorde con los principios de democracia y libertad que se habían establecido como requisitos necesarios para formar parte del TAN.

-El **segundo nivel de negociación** se produjo tras las conversaciones trilaterales del Pentágono y la aprobación de la Resolución VANDENBERG en el Senado norteamericano (*vide infra*). La mesa negociadora se amplió a los miembros de la UEO,

¹⁵³ SMITH, *NATO and the enlargement...*, *op. cit.*, p. 20.

los cuales organizaron las denominadas “*Conversaciones de París*” (octubre de 1948), celebradas por el Consejo Consultivo de los cinco Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea Occidental (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y el Reino Unido).

En aquel momento, la principal preocupación del gobierno norteamericano se centraba, sin embargo, en las elecciones presidenciales de noviembre, en las que TRUMAN fue de nuevo reelegido. El resultado de las negociaciones del Consejo Consultivo fue dirigido al Grupo de Trabajo de Washington, donde se iniciaron unas nuevas conversaciones.

El tercer nivel de la negociación estaba a punto de producirse; ya el 24 de diciembre de 1948 se había sugerido por el Departamento de Estado realizar encuentros informales con aquellos Estados que no pertenecían al Pacto de Bruselas; en concreto Islandia, Dinamarca, Noruega, Portugal e Irlanda. Éstos serían invitados a seguir la Alianza Atlántica. También se recomendó dar cuenta a los mismos del rumbo de las conversaciones¹⁵⁴.

El gobierno italiano pidió directamente, el 12 de enero de 1949, participar en las conversaciones, cuando aún los aliados no habían zanjado el dilema de si finalmente Italia accedería o no a la futura alianza. Se hizo prevalecer el deseo del pueblo italiano expresado a través de sus gobernantes frente a otras consideraciones. Manteniendo esta idea, se juzgó oportuna la necesidad de que Italia ingresase previamente en alguna institución democrática europea; si bien la admisión en la UEO seguía pareciendo un poco precipitada¹⁵⁵. En realidad se pretendía que el ingreso de Italia en instituciones de corte democrático -y creadas por los aliados- hiciese perder peso al partido comunista italiano, para mayor tranquilidad de las potencias occidentales.

¹⁵⁴ HENDERSON, Sir N., *The Birth of NATO*, London, 1982, p. 77.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 80. En efecto, se acordó por unanimidad que Italia no ingresase en la UEO, aunque desde los Estados Unidos se consideró que debía entrar en el Consejo de Europa o en la Asamblea Europea

Además de que la inclusión de Italia ofrecía mayores ventajas defensivas en el corredor del Mediterráneo, la exigencia francesa de incluir a Italia en la Alianza Atlántica prácticamente determinó su inclusión final como miembro originario¹⁵⁶.

La razón última de esta petición radicaba en el deseo francés de otorgar una dimensión más mediterránea a la Alianza Atlántica, a la que consideraba prácticamente un club anglosajón. Máxime cuando se impuso la inclusión de los países del norte de Europa. Además, la petición francesa no acababa ahí. A la reclamación francesa de la inclusión de Italia como miembro originario, se aunaba la de Argelia como territorio de la OTAN.

A pocos días de la firma del TAN, Francia amenazó a los Estados Unidos con abandonar el proyecto atlántico. El líder estadounidense no tuvo más remedio que tomar en serio el órdago lanzado por Francia, pues una Alianza Atlántica sin la potencia francesa hubiera resultado poco convincente¹⁵⁷. Francia ganó así la batalla diplomática frente a los Estados Unidos. No obstante, una cuestión que quedó fuera de toda discusión para el acceso de Italia al TAN, fue la exclusión de las colonias italianas de la defensa mutua recogida en el Art. V TAN, y la posibilidad de rearmarse más allá de lo establecido en el Tratado de Paz impuesto a Italia tras la II Guerra Mundial¹⁵⁸.

El mismo planteamiento anticolonial se fijó también para el acceso de Portugal a la Alianza Atlántica. De las negociaciones informales con Portugal, previas a las realizadas conjuntamente con el resto de Estados invitados, se habían ocupado los Estados Unidos y el Reino Unido.

El país luso expresó su deseo de que España también se incluyese como miembro de la Alianza, pues sólo así podría entenderse que la seguridad del Pacto era más completa. El resultado, como es sabido, fue la inclusión de Portugal y no la de España como miembro originario, dado que los Estados Unidos y el Reino Unido entendieron que la disposición y condiciones políticas para entrar en el TAN de ambos Estados, por el momento, no eran equiparables.

¹⁵⁶ *Orígenes de la Alianza Atlántica*. Estuvo disponible en NATO archives: www.nato.int.

¹⁵⁷ KAPLAN, *NATO united, NATO divided...*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁵⁸ HENDERSON, *op. cit.*, p. 80.

Sin embargo, es fácil advertir que esta decisión se debió a una cuestión de mera oportunidad y conveniencia políticas. Las islas Azores representaban un punto geoestratégico vital en el Atlántico para el control del sudoeste europeo, al tiempo que debían pagarse algunos favores prestados por SALAZAR durante la II Guerra Mundial a los aliados, ya que permitió el paso de submarinos aliados por sus aguas. Estos fueron los factores que influyeron de forma determinante para contar con Portugal como miembro originario de la Alianza Atlántica¹⁵⁹.

Se trató de un agravio comparativo con España, que quedaba así ajena a los planes defensivos occidentales. La seguridad de la península ibérica quedaba, por tanto, dividida. La exclusión de España fue discutida en numerosas ocasiones en la Cámara de los Comunes británica. Con razón el parlamentario británico Mr. WARBEY (Luton) hizo la siguiente reflexión:

*“The inclusion of Portugal makes complete nonsense of the Preamble to the North Atlantic Pact (...) Democracy, individual liberty and the rule of law do not exist in Portugal. The fact that Portugal is included will make it impossible, in course of time, to refuse the inclusion of Franco Spain, which is already demanded by some hon. Members opposite. It was, in effect, demanded by the right hon. Gentleman the Member for Woodford (Mr. CHURCHILL) today, because he said that he regarded the decision of my right hon. Friend to allow our Ambassador to return to Spain as a step in the right direction and sufficient for the time being. He knows very well that it is a step in the direction of the eventual inclusion of Franco Spain. How can it be refused if Portugal is included?”*¹⁶⁰.

Finalmente, y a pesar del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados –británico y español-, y unos deseos de cooperación que se expresaron en numerosas sesiones, España no accederá a la Alianza Atlántica hasta 1981.

¹⁵⁹ FRAGA IRIBARNE, M., “El papel de España en el equilibrio defensivo europeo”, *Política Exterior*, vol. 1, nº 1, invierno 1987, pp. 45ss.

¹⁶⁰ House of Commons, HANSARD, *Official Report*, Fifth Series, 1948-1949, vol. 464, April 26 to May 13, Parliamentary Debates Commons, p. 2038.

Ello se debe a que la entrada de España en la OTAN quedó como una cuestión no perentoria. En gran medida porque el aprovechamiento estratégico del Atlántico y del Mediterráneo que la Alianza necesitaba se cubrió gracias a la incorporación de Portugal, con el beneficio que suponía su amplia fachada atlántica, y en el segundo caso, por la incorporación de Grecia y Turquía a la Alianza en 1952, para controlar el corredor del Mediterráneo.

Por otro lado, ayudó poco a revalorizar la magnífica posición geoestratégica de España la negociación sobre la implantación de bases norteamericanas en España, realizada entre el Presidente estadounidense Dwight EISENHOWER y el General FRANCO en 1953. Este año se firmó el primer Acuerdo Hispano-Norteamericano de Cooperación para la Defensa, fruto del cambio político estadounidense hacia nuestro país y hacia el régimen franquista, en aquellos momentos políticamente beneficioso para la lucha contra el avance del comunismo. Como resultado de este acuerdo, España fue bien aprovechada desde un punto de vista geoestratégico por el principal Estado aliado, a pesar de no ser miembro de la Alianza Atlántica.

-Como **tercer y último nivel de la negociación**, todos los Estados citados accedieron a las conversaciones sobre el futuro Tratado de Washington -ya perfilado en su forma definitiva-, aunque no todos finalmente siguieron el Tratado.

Por lo que a Irlanda se refiere, la premisa política adoptada en la negociación con este Estado fue trazada por el gobierno británico, con el firme apoyo de los Estados Unidos. Se determinó que si el gobierno irlandés intentaba hacer valer sus pretensiones sobre Irlanda del Norte como condición para firmar el Tratado del Atlántico Norte, se consideraría que Irlanda no estaba realmente interesada en ser miembro de la Alianza Atlántica. La directriz negociadora era, por tanto, la de entender ambas cuestiones como materias absolutamente desligadas.

Con respecto a los países escandinavos, los Ministros de Asuntos Exteriores de Suecia, Noruega y Dinamarca se reunieron -una vez supieron a principios de enero de 1949 que serían aceptados en la futura Alianza Atlántica-, para debatir los términos de una futura incorporación al Pacto. Suecia afirmó no encontrarse aún preparada para acceder a

la organización, pero se ofreció a ser el eje de un futuro pacto de neutralidad escandinavo entre los tres Estados¹⁶¹. La posición sueca no fue una sorpresa; desde el primer momento se supo que era bastante probable que Suecia permaneciese neutral. Se había acordado, no obstante, que si se daba la intención futura por parte de Suecia de entrar en la Alianza Atlántica, su propuesta sería bien recibida por el resto de Estados.

Finalmente el proyecto de un Pacto Escandinavo no salió adelante en las sucesivas reuniones mantenidas en Oslo y Copenhague, posiblemente porque Noruega mantuvo numerosas dudas sobre el mismo.

Finalmente, los Estados Unidos consideraban esencial la inclusión de Islandia, bien en el TAN o bien en el proyecto de pacto escandinavo de neutralidad -si éste hubiera prosperado-, por razones evidentes de geoestrategia¹⁶².

Como es sabido, de entre los países nórdicos, sólo Noruega, Dinamarca e Islandia pasaron a conformar el grueso de miembros originarios del Pacto Atlántico, en tanto que Suecia y Finlandia se siguen manteniendo a día de hoy al margen de la organización.

3. EL DEBATE EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE.

Mientras se producían las negociaciones entre los distintos Estados interesados en formar parte del Tratado de Washington, el socio destinado a llevar el peso en la Alianza se debía enfrentar, tal y como sabían de antemano los dirigentes estadounidenses, con problemas políticos internos de peso. Éstos habrían de ser superados con habilidad para que prosperase de forma efectiva el proyecto defensivo con Europa.

En los Estados Unidos, las tensiones y el debate político se dieron entre diversos sectores de la opinión pública, así como en el Congreso y Senado; constituyendo uno de

¹⁶¹ HENDERSON, *The birth of NATO*, op. cit., p. 83.

¹⁶² *Ibíd.*, p. 87.

los puntos álgidos la discusión y aprobación en este último órgano de la Resolución 239 o *Resolución VANDENBERG*, denominada así por el Senador que la propuso y defendió¹⁶³.

La Resolución abría la puerta, de modo genérico, a la vinculación estadounidense con cualquier Organización Regional (reguladas en el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas) o bien de defensa colectiva que se estimase pertinente, en este último caso conforme a la previsión de legítima defensa colectiva estipulada en el art. 51 de la Carta.

Era obvio que el objetivo inmediato de la Resolución era el ingreso de los Estados Unidos en la Alianza Atlántica. De hecho, constituyó el paso definitivo hacia la creación de la misma. No obstante, las discusiones que se estaban produciendo *ad intra* en los Estados Unidos con motivo de la Resolución no paralizaron las conversaciones –ya públicas- sobre el Tratado de Washington entre los miembros de la UEO y Canadá, que continuaron durante los meses siguientes (*vide supra* epígrafe anterior).

La Administración TRUMAN, consciente de que debía rebajar la tensión y el malestar que generó en muchos sectores la idea de una implicación militar con Europa apenas terminada la II Guerra Mundial, utilizó los mejores argumentos de que disponía para hacer frente a las críticas y presiones políticas originadas desde muy diversos frentes. Éstas descansaban, fundamentalmente, en cuestiones de índole económica, política y jurídica.

3.1. Las trabas económicas y políticas estadounidenses al proyecto atlántico.

-Con respecto a la inicial área problemática, la **económica**; tanto el electorado como el cuerpo militar de los Estados Unidos eran más reacios a la ayuda económica y militar

¹⁶³ LAFEBER, *op. cit.*, p. 81. Hay constancia de que A. LOVETT (quien fuera sucesor como Secretario de Estado de Dean ACHESON), colaboró activamente con el Senador Arthur VANDENBERG, trazando la futura resolución en diversas reuniones que mantuvieron.

que a la meramente política¹⁶⁴, pues sospechaban, con buen criterio, que los Estados Unidos iban a convertirse en el socio clave de la Alianza Atlántica para que ésta fuese viable.

Por este motivo, uno de los principales puntos de discusión en la aprobación de la Resolución VANDENBERG fue el párrafo 3 de la misma. La aceptación de este punto era determinante para la futura aceptación del artículo 3 del Tratado de Washington, referido a la ayuda económica mutua entre los Estados miembros, según el cual “*A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua, mantendrán y acrecerán su capacidad individual y colectiva de resistencia al ataque armado*”.

Este artículo constituye uno de los pilares fundamentales del Tratado de Washington. De hecho, en aquel momento, el éxito de la futura organización atlántica dependía de que este artículo se hiciese realmente efectivo.

La preocupación por la materia económica no era en absoluto injustificada. Cuatro días después de la firma del Tratado de Washington, el presidente TRUMAN remitió al Congreso una propuesta de ayuda por valor de 1. 450 millones de dólares a los países de la Alianza Atlántica¹⁶⁵.

Con respecto al segundo ámbito de controversia, el **político**, debemos subrayar que las divergencias sobre la política exterior de los Estados Unidos ya habían comenzado con la aplicación de la política de contención del Presidente TRUMAN, alcanzando, eso sí, su máximo apogeo con la discusión del Tratado de Washington en el Senado.

Este órgano tenía la última palabra para la aprobación de la Resolución VANDENBERG, y por tanto para dar luz verde a la futura vinculación norteamericana con organizaciones de defensa. El Senado pasó a ser la más temida traba del Gobierno ya

¹⁶⁴ Los políticos estadounidenses percibieron que el electorado aceptaría más fácilmente la ayuda económica a Europa que la militar (Cfr. KAPLAN, *NATO and the United States...*, op. cit., p. 22).

¹⁶⁵ FRASER and MURRAY, *America and the world...*, op. cit., p. 42.

que, dentro de éste, el tradicional sector aislacionista aún contaba con mucho peso. Convencer a este sector de abrazar una alianza defensiva con Europa no iba a resultar una tarea fácil¹⁶⁶.

Pero no sólo los aislacionistas fueron un núcleo de resistencia a los planes gubernamentales. Desde el inicio de la contención se habían forjado tres líneas críticas a la Alianza Atlántica en los Estados Unidos: la de los Realistas, con Walter LIPPMANN al frente, quien básicamente argumentaba que la contención excedía los límites aconsejables y debilitaba los recursos estadounidenses. Por otro lado, se encontraba la postura mantenida por CHURCHILL, el cual sostenía una línea más dura que la del Presidente TRUMAN sobre lo que debía ser la política de contención del comunismo. Y finalmente, se encontraba una tercera línea menos contemporizadora que las anteriores, y que resultó ser la más molesta para la Administración TRUMAN. Se trataba de los representantes del Nuevo Orden Internacional o *Internacionalistas*, una corriente formada por políticos de carácter liberal, dentro de los cuales se encontraban integrados también algunos pacifistas¹⁶⁷. Este grupo rechazaba sin ambages la política de contención y veía en la futura OTAN una afrenta directa a la primacía que las Naciones Unidas debían representar en el nuevo orden establecido en la Carta de San Francisco de 1945.

Por ello, KISSINGER afirma que *“A la postre, el desafío más estruendoso y persistente a la política norteamericana no vino de la escuela realista de LIPPMANN ni del pensamiento de CHURCHILL sobre el equilibrio de poder, sino de una tradición profundamente arraigada en el pensamiento radical norteamericano. Mientras que LIPPMANN y CHURCHILL aceptaban la premisa del gobierno de TRUMAN, según el cual el expansionismo soviético representaba un grave desafío y sólo discutían sobre la estrategia adecuada para hacerle frente, los críticos radicales rechazaron toda cuestión relativa a la contención. Su principal portavoz fue Henry WALLACE, vicepresidente durante el tercer mandato de ROOSEVELT, ex secretario de Agricultura y secretario de Comercio de TRUMAN”*¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Cfr. BEAUFRE, *op. cit.*, p. 27 y HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 32, quién apoyándose en KAPLAN asegura que el texto de la resolución contaba con un lenguaje muy cuidado *“obligado como estaba a sortear tanto el escollo de los internacionalistas como el de los aislacionistas (...).”*

¹⁶⁷ HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 36.

¹⁶⁸ KISSINGER, *Diplomacia, op. cit.*, p. 498.

La figura política de Henry A. WALLACE tuvo una gran influencia en la época y aún hoy continúa siendo objeto de interés por resultar controvertida en algunos aspectos. Y es que WALLACE, que había servido extraordinariamente en el Partido Demócrata en los puestos citados, llegó a un punto de su carrera política durante el cual acabó por no sentirse identificado con su propio partido. El hecho es que su ideología tendía mucho más a la izquierda que la del Partido Demócrata en aquellos momentos, razón que le llevó a apoyar la formación del Partido Progresista en 1946 (*Progressive Citizens of America*), y a enfrentarse como candidato presidencial frente a TRUMAN en las elecciones de 1948¹⁶⁹.

Los avatares del Partido Demócrata no ocurrieron de forma tan simple. La explicación de este cambio tiene su punto de partida en el origen de la Guerra Fría y la subsiguiente política de contención estadounidense, que habían dividido al sector político liberal en este país, dando lugar a varios partidos políticos¹⁷⁰.

Tanto el gobierno de TRUMAN como un nuevo grupo político que había surgido del sector izquierdista de los Demócratas (si bien éstos se declaraban alejados de la ideología comunista), los llamados *Americanos por la Acción Democrática* o “*Americans for democratic action*”, con DEWEY al frente como candidato presidencial, temían que el Partido Progresista de WALLACE, asentado fundamentalmente en una minoría comunista, pero también respaldado por sectores no comunistas, obtuviese un gran número de votos y fraccionase excesivamente el voto liberal.

Para frenar el avance del Partido Progresista se emplearon diversas tácticas, y una de ellas fue la del inicio de una campaña de desprestigio público por parte de los “*Americanos por la Acción Democrática*”, quienes pusieron en evidencia a los personajes más ilustres de los Progresistas en los medios de comunicación, dando a conocer la conexión de algunos de ellos con organizaciones de carácter subversivo¹⁷¹.

¹⁶⁹ Vid. *The Eleanor ROOSEVELT Papers. The human rights years, 1945-1962*. En el sitio <http://www.gwu.edu>.

¹⁷⁰ Se enfrentó a TRUMAN, DEWEY y STROM THURMOND. También los aislacionistas republicanos criticaron la contención de TRUMAN, ya que obviamente contradecía su postura de no implicar a Estados Unidos en el exterior.

¹⁷¹ LAFEBER, *op. cit.*, p. 86.

El ideario de WALLACE y su partido entendían que la contención del Presidente TRUMAN en política internacional significaba una lucha en la que quedaba de manifiesto la falta de voluntad política para establecer una buena relación con la Unión Soviética de STALIN. Tal y como la batalla de la contención se había planteado desde la Administración TRUMAN, esto es, carente de límites, ésta no podía sino empeorar cada vez más la situación internacional. Para WALLACE la contención no era sino expresión de la soberbia norteamericana en política exterior. Y debido a esta actitud, la Unión Soviética, que inevitablemente interpretaba los actos de los Estados Unidos como actos de enemistad manifiesta, reaccionaba de forma más o menos agresiva. A partir de estas premisas, WALLACE extrajo la conclusión de que la responsabilidad por el inicio de la Guerra Fría recaía en la actitud desconfiada y hostil del gobierno estadounidense hacia la Unión Soviética, más que en los actos de ésta en la inmediata posguerra.

Lo que subyacía en este pensamiento crítico era la defensa de la diplomacia, el diálogo político y el principio de buena fe. WALLACE pedía una oportunidad real para esa desconocida Unión Soviética, cuyo gobierno atendía a unos patrones de conducta que no resultaban inteligibles para las democracias occidentales. También sostenía firmemente que la alarma que la Administración TRUMAN propagaba sobre el peligro soviético era deliberada e injustificada, dando lugar a planteamientos maniqueos de lucha entre la democracia y la opresión.

Por todas estas consideraciones, el partido de WALLACE exigía sin demora a los Estados Unidos una “vuelta” a las Naciones Unidas en lo que a política exterior se refería. Y en este sentido, WALLACE entendía que la Resolución VANDENBERG, preludio de la OTAN, encarnaba precisamente un paso fundamental hacia el triunfo de un mundo polarizado. Esta Resolución iba a constituir la confirmación de un quebrantamiento del consenso político internacional. Significaba la apuesta por parte de los Estados occidentales de prevenirse, incluso a través de los medios más extremos, frente a la Unión Soviética; constatando, por tanto, el fracaso del mecanismo multilateral de la recién creada organización mundial¹⁷².

¹⁷² HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 36.

Pero, a pesar de la fundada crítica de WALLACE sobre la necesaria “vuelta a Naciones Unidas”, sus postulados se verían seriamente debilitados tras el Golpe de Praga¹⁷³, el ascenso del comunismo en China y el inicio de la guerra de Corea meses después. Estos hechos históricos dejaron absolutamente en entredicho que la cooperación y el diálogo con la Unión Soviética fuesen posibles.

La consecuencia para WALLACE y su partido, acusados de apólogos del comunismo en una época de dura persecución política y social de sus seguidores, fue la del descrédito popular de sus teorías sobre la hostilidad estadounidense hacia la Unión Soviética¹⁷⁴. El propio WALLACE experimentó un fuerte desencanto político cuando Corea del Norte invadió Corea del Sur. Este hecho le llevó a romper con el Partido Progresista y a apoyar públicamente la política exterior del Presidente TRUMAN¹⁷⁵, que con tanto énfasis había criticado anteriormente.

El exiguo resultado electoral obtenido en las urnas por WALLACE, aunado a esta especie de “claudicación”, pusieron fin a su carrera política. No obstante, por su trayectoria en la vida pública y la excelente labor que ejerció en las distintas Administraciones, a día de hoy sigue siendo considerado en los Estados Unidos como un personaje histórico honesto y con peso específico en los avatares de la política estadounidense.

¹⁷³ Aunque a la vista del giro político y la represión que se dio en Checoslovaquia no podamos afirmar lo mismo, la teoría revisionista de la Guerra Fría, y en concreto el prof. LAFEBER (*op. cit.*, p. 86), opina que el Golpe de Praga en 1948 se sobrevaloró en los Estados Unidos con el ánimo de reforzar la política de contención del gobierno de TRUMAN y fomentar la sensación de crisis. El fin de este objetivo sería, supuestamente, que la ciudadanía respondiese de una forma conservadora apoyando a su Presidente, ya que estaban próximas las elecciones presidenciales y la experiencia había demostrado históricamente que en épocas de crisis internacionales, los estadounidenses se aferraban a sus presidentes. Fuese ésta o no la causa del éxito, la reelección de TRUMAN consiguió un apoyo arrollador.

¹⁷⁴ En efecto, se ha dicho que “WALLACE’s criticisms of administration foreign policy were increasingly out of step with mainstream public opinion.” Vid. *The Eleanor ROOSEVELT papers. The human rights years, 1945-1962, doc. cit.*

¹⁷⁵ SHLESINGER, A., “Who was Henry WALLACE? The story of a perplexing and indomitably naive public servant”, reprinted from *Los Angeles Times*, 12 march 2000 y disponible en el sitio web: http://www.cooperativeindividualism.org/schelesinger_WALLACE_bio.html

3.2. Las controversias jurídicas de la Resolución Vandenberg.

Por último, resta decir que los problemas jurídicos que la Resolución VANDENBERG puso sobre la mesa no eran técnicamente demasiados complejos, dado que la propia Carta de Naciones Unidas había previsto la legítima defensa colectiva en el art. 51. Más bien se plantearon discusiones jurídicas con un claro trasfondo político, en las cuales se evidenciaba la preocupación por la legitimidad y compatibilidad del futuro TAN con la Carta de Naciones Unidas.

El texto de la Resolución reza de la siguiente forma: *“Whereas peace with justice and the defense of human rights and fundamental freedom require international cooperation through more effective use of the United Nations: Therefore be it RESOLVED, That Senate reaffirm the policy of the United States to achieve international peace and security through the UN so that armed force shall not be used except in the common interest, and that the President be advised of the sense of the Senate that this Government, by constitutional process, should particularly pursue the following objectives within the United Nations Charter:1) Voluntary agreement to remove the veto from all questions involving pacific settlements of international disputes and situations and from the admission of new members.2) Progressive development of regional and other collective arrangements for individual and collective self-defense in accordance with the purposes, principles, and provisions of the Charter.3) Association of the United States, by constitutional process, with such regional and other collective arrangements as are based on continuous and effective self-help and mutual aid, and as affect its national security.4) Contributing to the maintenance of peace by making clear its determination to exercise the right of individual and collective self-defense under article 51 should any armed attack occur affecting its national security. Maximum efforts to obtain agreements to provide the UN with armed forces as provided by the Charter, and to obtain agreement among member nations upon universal regulation and reduction of armaments under adequate and dependable guaranty against violation. If necessary, after adequate effort toward strengthening the UN, review of the Charter at an appropriate time by a General Conference called under article 109 or by the General Assembly”*¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Vandenberg Resolution, U.S. Senate Resolution 239, 80th Congress, 2nd Session, 11th June 1948.

A pesar de los términos generales y abiertos con que la Resolución se redactó, y de que el propio Senador Arthur VANDENBERG presentase ambas cuestiones -Resolución y TAN-, de modo separado, aclarando en el Senado que la aprobación de la Resolución no conllevaba necesariamente una obligación ulterior de apoyar el ingreso de los Estados Unidos en una Alianza¹⁷⁷, la sensación que cundía era la de haber dejado un papel marginal a las Naciones Unidas. En palabras del Prof. LAFEBER, “*Resolution genuflected briefly before the UN Charter*”¹⁷⁸.

El interés real de la Resolución eran los párrafos referidos a los acuerdos regionales o defensivos en los que Estados Unidos pensaba participar. De hecho durante los debates de la Resolución se intentó, sin mucho éxito, prosperar en el desarrollo de los párrafos referidos a la reforma de algunos puntos débiles de la Carta de Naciones Unidas: “*The debates, as well as several resolutions offered while the Treaty was under discussion, demonstrated that there was a considerable pressure for progressing further along the lines of paragraphs 1, 2 and 6 of Senate Resolution 239, relating to UN reform, and not to rest content upon the device of the Pact*”¹⁷⁹.

Meses después de la aprobación de la Resolución 239, cuando el Tratado de Washington estaba en discusión y aún no había sido aprobado en el Senado, el Presidente TRUMAN, en un discurso tras las elecciones, habló de que su política exterior priorizaría la investigación científica e industrial en áreas emergentes. El Presidente, alentado por D. ACHESON, estaba dispuesto a destinar una importante cantidad de dinero para este fin. Este proyecto dejaba claro que el gobierno no estaba tan interesado en el apoyo absoluto a Naciones Unidas¹⁸⁰, como se pedía desde algunos sectores de la política estadounidense.

Finalmente la Resolución VANDENBERG se presentó al Senado el 19 de mayo de 1948 y, como se ha visto, constaba únicamente de seis puntos. En nuestra opinión, y a

¹⁷⁷ HEINDEL, R., KALIJARVI, T. V., WILCOX, F. O., “The North Atlantic Treaty in the United States Senate”, *American Journal of International Law*, 43, 1949, p. 635. El Senador VANDENBERG expresó: “*I do not consider it obligatory upon any Senator to vote for the North Atlantic Pact because he voted Resolution 239...*”, y de hecho algunos senadores que votaron a favor de la Resolución, votaron negativamente en el caso del Pacto Atlántico (6) y viceversa (1).

¹⁷⁸ LAFEBER, *op. cit.*, p. 81.

¹⁷⁹ HEINDEL, KALIJARVI, WILCOX, “The North Atlantic Treaty...”, *op. cit.*, p. 635.

¹⁸⁰ LAFEBER, *op. cit.*, p. 87.

diferencia de lo expresado por HEINDEL, KALIJARVI y WILCOX, los tres puntos referidos realmente a la reforma y reforzamiento del peso de Naciones Unidas en el proceso de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se encuentran en los párrafos 1, 5 y 6¹⁸¹. En tanto que en los párrafos 2, 3 y 4 de dicha Resolución reposa el núcleo duro y la justificación de la Resolución misma, pues se trata de los aspectos referidos al derecho a ejercitar la legítima defensa en sus dos modalidades, y a la creación y desarrollo de organizaciones de defensa dentro del marco del art. 51 de la Carta de Naciones Unidas.

Sin duda se había buscado un equilibrio en el texto final de la Resolución. Esta intención se percibe en la idea de mejorar el papel de Naciones Unidas que la Resolución plantea y los párrafos relativos a la creación de organizaciones de defensa, el rol de éstas y la posible “asociación” de los Estados Unidos a las mismas.

La Resolución puso especial cuidado en dejar claro que la adscripción de Estados Unidos a estas organizaciones defensivas necesariamente cumplirá con la legalidad interna a través del proceso constitucional establecido al efecto (párrafo 3), reforzando el hecho de que dichas alianzas se enmarcan en la Carta de Naciones Unidas y tienen por objeto los mismos fines que el sistema de seguridad colectiva (párrafos 4 y 5). Así, aunque el punto práctico de mayor interés era el artículo 3, seguramente la armonía del articulado

¹⁸¹ Los puntos de la Resolución relativos a las Naciones Unidas son proposiciones planteadas a efectos de mejorar el sistema de Naciones Unidas. Con ellas, los Estados Unidos ponían sobre la mesa de forma implícita algunas fallas de la organización universal, y de otro lado, posiblemente daban a entender que los Estados Unidos, teniendo en cuenta estos escollos, se hallaban constreñidos por la organización. Adoptando esta lectura, resultaba más fácil que el Senado pudiera digerir los puntos no referidos a Naciones Unidas. Las propuestas de la Resolución con respecto a la ONU (*vide supra*), cuya dificultad para hacerse efectivas ha quedado demostrada persistentemente hasta el día de hoy, eran sumamente previsoras para el momento histórico en que se dieron. De hecho, de haberse llevado a cabo algunas de las reformas planteadas se habrían evitado importantes tensiones durante de la Guerra Fría. Nos referimos al párrafo 1 de la Resolución donde se propone la búsqueda de acuerdos comunes que procuren evitar el veto en aquellas cuestiones relativas a la resolución pacífica de controversias o de admisión de nuevos miembros en la Organización. Por su parte, el párrafo 5 establece el deseo de realizar esfuerzos dirigidos a dotar a las Naciones Unidas de sus propias fuerzas armadas, tal y como se establece en la Carta, al tiempo que subraya la importancia de buscar un acuerdo entre Estados para la regulación y reducción de armas. Por último, el párrafo 6 se refiere explícitamente al objetivo de reforzar el papel de las Naciones Unidas y de una posible revisión de la Carta en el momento que se estime adecuado a través de una Conferencia General, como estipula el art. 109 de este texto, o bien de la Asamblea General.

contribuyó a favorecer una amplia aceptación y a facilitar la aprobación de la Resolución entre los más escépticos¹⁸².

El problema fundamental es que, si bien estaba clara la legalidad de la legítima defensa colectiva incluida en el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas, su legitimidad estaba aún en entredicho para algunos estudiosos del nuevo sistema de seguridad colectiva, pues con las alianzas defensivas parecía admitirse un uso descentralizado de la fuerza en el ámbito internacional¹⁸³.

Se dio también una lectura positiva de la Resolución por parte de un reducido grupo de estadounidenses que, como FULLBRIGHT y DULLES, estaban interesados en formar los “*Estados Unidos de Europa*”. Además de quienes deseaban una Federación Europea de Estados, otros europeístas convictos creyeron que la Resolución VANDENBERG tendría la intención de ayudar a la unidad europea. Sin embargo, el texto de la Resolución empleaba el término “asociación Atlántica”, en lugar de “Alianza Europea” con apoyo estadounidense¹⁸⁴.

La Resolución se aprobó en el Senado el 11 de junio de 1948 con 64 votos a favor y únicamente 4 en contra. La aprobación del Tratado de Washington no tenía por qué encontrar ahora ningún obstáculo, parecía simplemente cuestión de tiempo.

No obstante lo cual, la Administración TRUMAN, presentó ante el Comité de Relaciones Internacionales del Senado un Informe del Departamento de Estado denominado “*Diferencia entre el Tratado del Atlántico Norte y las alianzas militares tradicionales*”, que venía a avalar las diferencias sustanciales entre ambos tipos de alianzas. La estrategia que se siguió fue la de incidir en el argumento de que el proyecto que se estaba fraguando era el de una alianza *meramente defensiva y no ofensiva*.

¹⁸² Cfr. HERNÁNDEZ HOLGADO, *op. cit.*, p. 32. El autor cree que la solución para contentar a los sectores contrarios a la Resolución y al Tratado de Washington fue la de incorporar en la Resolución un exquisito lenguaje en el que se invocaba de manera reiterada la Carta de Naciones Unidas así como también la idea de “*recurrir al término “asociación” en vez de “integración.*”

¹⁸³ SCHWARZENBERGER, G., “The North Atlantic Pact”, *The Western Political Quarterly*, September 1949, vol. II, n° 3, p. 309, afirma abiertamente que el Pacto Atlántico es una confesión y una respuesta. Se trataría de una confesión en tanto en cuanto declara la incapacidad constitucional de las Naciones Unidas para llevar a cabo su principal propósito, que es el mantenimiento del orden mundial.

¹⁸⁴ KAPLAN, *NATO and the United States...*, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

Defendiendo esta idea, la Administración TRUMAN estaba apelando al excepcionalismo americano¹⁸⁵.

La idea de enfatizar ante el sector aislacionista del Senado norteamericano que la OTAN no pretendía ser agresiva ni jugar al equilibrio de poder, sino que era una organización con fines pacíficos, se llevó al extremo en algunas argumentaciones. Así, por ejemplo, la argumentación sobre la naturaleza de la Alianza Atlántica que realizó el Senador CONNALLY, Presidente del Comité de Asuntos Exteriores del Senado, fue la de que la Alianza no era una “*Alianza militar, sino una Alianza contra la guerra misma*”. Evidentemente, la Alianza Atlántica, a pesar de pretender ser un Pacto contra la agresión, tenía que ser militar si quería cumplir con el principio de asistencia mutua, independientemente de que este principio no se configurase en el Tratado como una obligación vinculante *prima facie*.

Evidentemente, y pese a la intención de reforzar públicamente el carácter pacífico de la organización¹⁸⁶, la idea de defensa de principios desligada de un ámbito geográfico, no se ajustaba en absoluto a la letra del Tratado de Washington; tal y como se desprende

¹⁸⁵ El denominado “Excepcionalismo americano”, como creencia profunda de la prevalencia moral y política de un pueblo está revisado con claves sustanciales en BUENO OCHOA, L., “Bases del excepcionalismo americano”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, n° 10, 2006/2007. Vid. también esta idea en KISSINGER, *Diplomacia*, op. cit., pp. 487: “La OTAN constituyó una desviación sin precedente de la política exterior norteamericana puesto que fuerzas norteamericanas y canadienses se unieron a los ejércitos de Europa occidental, a las órdenes de un mando internacional de la OTAN (...) Sin embargo, no era así como en los Estados Unidos se interpretaba el proceso. El Wilsonismo era demasiado poderoso para permitir que los Estados Unidos entraran en un acuerdo para proteger mediante una alianza el statu quo territorial de Europa. Por consiguiente, todos los portavoces del gobierno TRUMAN se tomaron mucho trabajo para diferenciar la OTAN de todo cuanto pudiera asemejarse a una coalición tradicional destinada a proteger el equilibrio de poder. Dado su tan repetido objetivo de crear “posiciones de fuerza”, esto exigió verdaderos derroches de ingenio. Pero los portavoces del gobierno demostraron ser dignos de la tarea encomendada. Cuando, en abril de 1949, Warren AUSTIN, ex senador y posteriormente embajador ante las Naciones Unidas, declaró a favor de la OTAN ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, se enfrentó al problema declarando que el equilibrio de poder ya había muerto. (...) Para asombro de todos, el documento del Departamento de Estado afirmaba que la OTAN no pretendía defender el statu quo en Europa, lo cual sin duda fue una novedad para los aliados de los Estados Unidos. Se decía que la Alianza apoyaba un principio y no territorios (...) el Tratado del Atlántico Norte “no va dirigido contra nadie; sólo contra la agresión. No trata de influir sobre ningún cambiante “equilibrio de poder”, sino de fortalecer el “equilibrio del principio (...)”.

(...)En pocas palabras, los Estados Unidos harían cualquier cosa por la Alianza del Atlántico, excepto llamarla alianza. Practicarían una política histórica de coalición mientras sus acciones pudieran justificarse mediante la doctrina de la seguridad colectiva, que Wilson antes que nadie había planteado como alternativa al sistema de alianzas. De esta manera, el equilibrio del poder europeo resucitaba en una retórica típicamente norteamericana”.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 670.

del art. VI TAN, en el que se describe el ámbito territorial en el que se hace efectiva la legítima defensa del art. V TAN.

En conclusión, desde los Estados Unidos se trataba de obviar el aspecto militar de la Alianza Atlántica, dando así un tono marcadamente político a la misma, a efectos de hacer la misma digerible para el electorado y la oposición.

El poder ejecutivo y el Senado, especialmente el Comité de Asuntos Exteriores, habían trabajado duramente para sacar adelante el Tratado. Una vez alcanzado un texto satisfactorio, comenzó el periodo de vistas públicas (*hearings*) en el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, que se prolongó por dieciséis días y que, al parecer, tuvo como principal protagonista al Art. V del TAN y los temas relativos a alianzas defensivas y uso de la fuerza en el Derecho Internacional¹⁸⁷. El 6 de junio, el Comité recomienda el Tratado del Atlántico Norte para su aprobación por el Senado. Éste, tras las discusiones pertinentes, votará y aprobará el mismo el día 21 de julio de 1948. Traba superada.

4. LA FIRMA DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE EN WASHINGTON. SIGNIFICADO DEL PACTO A AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO.

La firma del Tratado del Atlántico Norte se retrasó debido a los Estados Unidos. Esta dilación despertó algunas inquietudes en Europa. Sin embargo, se puede afirmar que un documento de la entidad del Tratado Atlántico en realidad tardó muy poco tiempo en llevarse a cabo, en parte debido a que el Tratado de Washington estableció un texto cuyo marco legal es muy amplio y general.

Los principios y funciones de la Alianza habrían de ser desarrollados y perfilados a lo largo del tiempo por la futura organización del Tratado del Atlántico Norte (*vide infra*). Pero ni tan siquiera el Tratado establecía una mínima configuración del aspecto organizativo; materia que dejaba en manos del Consejo Atlántico, el único órgano previsto en el texto legal.

¹⁸⁷ HEINDEL, KALIJARVI, WILCOX, “The North Atlantic Treaty...”, *op. cit.*, p. 636.

Una vez firmado, los Estados europeos volvieron a tener dudas, al temer que el Tratado deviniese en letra muerta y no se implementase. En parte, estos miedos estuvieron alimentados por el bloqueo de Berlín, que finalizó justo un mes después de que el Tratado fuese firmado. Esta coyuntura podría haber dado lugar a cierta relajación en la redacción final de las cláusulas del pacto¹⁸⁸, especialmente aquellas que implicaban un mayor riesgo político, como el polémico artículo V TAN, principal caballo de batalla a ambos lados del Atlántico.

El Tratado del Atlántico Norte se anuncia oficialmente el 18 de marzo de 1949, y el 4 de abril del mismo año fue firmado en el *State Department* de Washington. Hasta el 24 de agosto no entrará en vigor. Desde entonces, como afirma SHICK, “*the Pact has been passionately supported or opposed on the basis of socio-political as well as legal considerations*”¹⁸⁹.

Los signatarios originales del pacto fueron finalmente los doce Estados siguientes: Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Italia, Portugal e Islandia¹⁹⁰.

La intencionalidad del Pacto no era únicamente la defensa militar, también había un trasfondo político evidente¹⁹¹. El Pacto daría lugar a consencuencias en política exterior

¹⁸⁸ Vid. COOK, *op. cit.*, p. 223. Para KAPLAN (*NATO and the United States...*, *op. cit.*, pp. 27 y ss) el pacto se retrasó, para mayor nerviosismo de los europeos, “*caused by American tactics*”. Según este autor, las causas más importantes no fueron las externas, que también tuvieron su importancia (caída del Partido comunista en Italia y la menor presión soviética relajó más al gobierno norteamericano, a lo que se unía la postura discordante del Mariscal Tito en Yugoslavia, que indicaba un menor poder de Moscú), sino las internas, ya que el equipo de asuntos exteriores de TRUMAN, el dúo constituido por MARSHALL y LOVETT fue reemplazado por D. ACHESON en enero, y el estilo de ACHESON difería bastante de sus predecesores. Según COOK, éste era más escéptico que los anteriores; a pesar de apoyar tanto la UEO como la OTAN. De él podían esperarse más sorpresas, con lo que el clima entre europeos y norteamericanos comenzó a tener cierta tensión antes de que el Pacto fuera finalmente aprobado, especialmente por problemas surgidos en Estados Unidos en torno al art. V del Tratado de Washington. Además de este dato, también los Republicanos perdieron la mayoría en el Senado tras las nuevas elecciones, otra circunstancia que no ayudaba mucho al gobierno.

¹⁸⁹ SHICK, *op. cit.*, p. 26.

¹⁹⁰ BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 50, nota 9. Recoge las ratificaciones que los distintos parlamentos de los Estados signatarios hicieron del Pacto. Resulta curioso el dato de que el único parlamento que no tuvo votos en contra fue el canadiense, en tanto que aquellos con un mayor porcentaje de votos en contra fueron el Parlamento italiano y francés.

¹⁹¹ LAFEBER, *op. cit.*, p. 90.

de gran calado. La cohesión de estos Estados democráticos iba a favorecer el peso político y económico de los mismos en el ámbito internacional¹⁹².

Podemos afirmar que, salvo pequeñas diferencias, los intereses de los Estados occidentales agrupados bajo el TAN estaban en plena conjunción en el momento histórico en el que funda la Alianza Atlántica.

Si hemos de pensar qué significó la organización atlántica de forma global para sus miembros, probablemente hay que hacer notar que ésta representa la culminación de un proceso iniciado durante la II Guerra Mundial, por el cual los Estados Unidos y las democracias europeas llegaron a la conciencia de necesidad mutua, y con ello, a la firme determinación de recuperar política y económicamente sus sistemas, dotándoles de confianza a través del paraguas defensivo ofrecido por el art. V TAN. Con la elección y el esfuerzo material que supuso esta alianza, los Estados Unidos, socio principal, privilegiaron fuertemente a Europa en detrimento de otras áreas geográficas¹⁹³.

Por otro lado, la creación de la Alianza también tuvo el efecto de asentar las bases del nuevo periodo histórico de posguerra, durante el cual los Estados Unidos se implicarán de forma activa y permanente con sus diversos aliados en las controversias internacionales, consolidando aún más su papel de gran potencia del siglo XX.

¹⁹² NATO. *North Atlantic Treaty Organization. Its development and significance*, Department of State, Office of Public Affairs, Washington, 1952, pp. 6 y ss. Detalla los diferentes provechos que en cuanto a infraestructuras obtuvieron los Estados aliados cuando se creó la organización.

¹⁹³ HEMMER, C. and KATZENSTEIN, P., "Why is there no NATO in Asia? Collective identity, Regionalism, and the origins of multilateralism", *International Organization*, nº 56, 2002, pp. 575 y ss. En esta obra se expone la tesis de que los Estados Unidos han preferido adoptar una relación de base multilateral en Europa y no la bilateral, como en Asia, debido a factores tales como intereses comunes y una herencia histórica común, entre otros condicionantes. El menor compromiso de Estados Unidos con la organización SEATO (*South East Asian Treaty Organization*) fue evidente, ya que en esta última no existe un mando unificado, ni tampoco unas fuerzas a disposición de la organización, de modo que las acciones emprendidas en el marco de ésta se tomarían de forma individual por los miembros, y no por la alianza de defensa colectiva, disuelta en 1977.

RECAPITULACIÓN

La idea de coaligar a través de una organización defensiva a los Estados Unidos y Europa empezó a tomar vida debido a las desavenencias entre la Unión Soviética y el resto de Estados aliados, las cuales se habían manifestado antes de finalizar la II Guerra Mundial. Además de las evidentes diferencias ideológicas entre los Estados occidentales y la Unión Soviética, el detonante de la división aliada fue la política expansionista de STALIN, la cual tuvo lugar desde el inicio mismo de la contienda mundial, pero especialmente después. De hecho, la “cuestión alemana” supuso la ruptura definitiva del frágil entendimiento entre los vencedores e hizo de Europa el centro de la división bipolar.

El nuevo orden internacional que había comenzado a fraguarse en la Conferencia de Yalta, nace así perturbado por la división ideológica y la lucha para ocupar el vacío de poder en Europa entre las potencias vencedoras. Es en el contexto de enemistad Este-Oeste, en el inicio de la denominada Guerra Fría, en el que siempre se ha entendido el nacimiento de la Alianza Atlántica.

No obstante, se ha puesto en tela de juicio, principalmente por una corriente de historiadores denominados revisionistas, que la creación de la OTAN se debiera realmente a la existencia de una amenaza por parte de la Unión Soviética – mucho menos en forma de ataque convencional-, sobre los países de Europa Occidental. Parece que los objetivos de la Unión Soviética estaban limitados a su zona de influencia, y que su principal pretensión era la de pertrechar la frontera rusa, tratando de abarcar la extensión territorial de la Rusia zarista. Así, sin negar que la Unión Soviética tuviera una expansión más que considerable debido a medios manifiestamente ilegales, como la presión política y militar que ejerció sobre los Estados que pasaron a configurar su órbita, no parece plausible que dicha amenaza alcanzase al resto de Europa. Desde este punto de vista no se descarta, por tanto, que la incertidumbre sobre la política expansionista de STALIN fuese potenciada de forma interesada, especialmente desde ámbitos políticos angloamericanos, con el objetivo de crear una alianza militar entre los Estados Unidos y Europa occidental.

El compromiso de vinculación defensiva de los Estados Unidos con Europa a través de la creación de la Alianza Atlántica debe concebirse en el marco de la política de contención del comunismo de la Administración TRUMAN. Esta política tuvo tres pasos muy concretos en Europa: político, económico y militar. Los dos primeros fueron de carácter provisional: la Doctrina TRUMAN de ayuda a Grecia y Turquía y el Plan MARSHALL. El tercer paso tiene carácter permanente y significa un colofón de los dos anteriores. Con la creación de una alianza militar se otorga a ambos lados del Atlántico seguridad y confianza suficientes para que la economía europea pudiera recuperarse y la estadounidense no decaer.

No obstante, antes de vincularse militarmente a Europa mediante la Alianza Atlántica, los Estados Unidos exigieron la demostración de cierta cohesión entre los Estados europeos. Se crea así, un año antes de la Alianza, la Unión Europea Occidental (UEO), cuyo nacimiento está más dirigido a convencer a reticentes aislacionistas dentro de los Estados Unidos (especialmente en el Senado), que a tener virtualidad práctica, dadas las insuficientes capacidades militares de las que adolecían los países europeos que conformaron inicialmente esta organización defensiva.

Con el compromiso defensivo a través de la Alianza Atlántica, los Estados Unidos abandonan definitivamente su tradicional aislacionismo en política exterior. Este cambio no responde a un esfuerzo unilateral de los Estados Unidos hacia Europa, sino más bien a la comprensión por parte de este Estado de la necesidad de implicarse política y económicamente más allá de sus fronteras para mantener su posición como potencia. En esta coyuntura de posguerra, los Estados Unidos fijaron a Europa y su economía en el objetivo geoestratégico por excelencia, quedando Asia relegada a un segundo plano.

La Alianza Atlántica encarna fielmente la paradoja del ideario de los Estados Unidos en política exterior. Si bien, los Estados Unidos fundamentaron la creación de la Alianza en ciertos valores propios del Wilsonianismo (defensa de la democracia y libertad), finalmente esta organización defensiva se conforma como un elemento que configura el equilibrio de poder entre Estados; principio contrario a la idiosincrasia de los

gobernantes estadounidenses. La incorporación como aliados originarios a la Alianza Atlántica de Estados que no se ajustaban a los valores de las democracias liberales, como Portugal, ni podían ser considerados Estados “atlánticos”, como Italia, materializaba claramente esta tensión entre los valores liberales y la estrategia geopolítica necesaria para sustentarlos.

La contradicción que simbolizaba la Alianza Atlántica fue denunciada internamente en los Estados Unidos por la corriente política de los denominados “Internacionalistas”. Éstos consideraban que el nacimiento de la Alianza Atlántica había abortado el posible diálogo con la Unión Soviética y convertía a los Estados Unidos en responsables del inicio de la Guerra Fría. Como solución, abogaban por la vuelta a las Naciones Unidas y al nuevo orden que la organización universal representaba.

La Carta de Naciones Unidas, sin embargo, también fue objeto de debates críticas que se hicieron eco de esta misma contradicción, ya que establece un sistema de seguridad colectiva que confía la centralización del uso de la fuerza a un directorio de cinco miembros permanentes, al tiempo que ofrece la posibilidad a los Estados de formar alianzas de defensa colectiva conforme al art. 51. Dichas alianzas defensivas, al ejercer el derecho de legítima defensa, podrán actuar en primera instancia sin la autorización del Consejo de Seguridad.

Debido a esta “aparente fisura” del sistema de seguridad colectiva, la legitimidad de las alianzas defensivas, y por tanto, de la Alianza Atlántica, fue muy discutida en algunos foros, como el Parlamento británico. Así, las alianzas defensivas fueron inicialmente vistas con recelo, al ser consideradas como una solución que atentaba contra los fines de la seguridad colectiva, y no como un agente más en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales bajo la primacía del Consejo de Seguridad. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que los Estados que abogaron por la incorporación del art. 51 en la Carta pretendieron que el derecho de legítima defensa colectiva se configurase como una vía realista entre un universalismo bajo el monopolio de las grandes potencias y la fragmentación regional o descentralización sin control por parte del CS.

La Alianza Atlántica, creada mediante el Tratado del Atlántico Norte (TAN) o Tratado de Washington en 1949, constituye la primera alianza defensiva instaurada en tiempos de paz y con vocación de permanencia. Vincula a los Estados Unidos y Canadá con países de Europa, y en su origen tiene como objetivo primordial la defensa del territorio e intereses vitales de los Estados que la conforman frente a la Unión Soviética.

Huelga decir que la proyección de la Alianza Atlántica rebasa, a todas luces, el ámbito estrictamente militar. Tanto entonces como ahora, manifiesta una incuestionable dimensión política, al estar formada por Estados de afinidad ideológica y cultural, cuya unión tiene como fin subyacente preservar de forma global un tipo de sistema económico, político, social y cultural compartido a ambos lados del Atlántico. Al tiempo de su creación, la OTAN dotó de confianza e influyó de forma determinante en la recuperación de los sistemas de los Estados que conformaron el bloque occidental, constituyéndose de este modo como un elemento crucial en la cristalización del orden bipolar que predominó en las relaciones internacionales hasta la década de los noventa. En definitiva, la Alianza impulsó la consolidación política de sus miembros en el tablero internacional en un momento especialmente crítico de la historia, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, país que, a día de hoy, continúa siendo el mayor contribuyente al sostenimiento de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías y trabajos individuales en obras colectivas.

BARBÉ IZUEL, E., *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995.

BEAUFRE (General), A., *La OTAN y Europa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

BECKETT, Sir E., *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the United Nations Charter*, The London Institute of World Affairs, London, 1950.

BEEVOR, A., *Berlin. The downfall. 1945*, Penguin Books, U.K., 2002.

COOK, D., *Forging the Alliance: NATO 1945-1950*, Harper Collins Publishers, USA, 1990.

DE STAERCKE, A., “An Alliance clamouring to be born- Anxious to survive”, en *NATO's anxious birth. The prophetic vision of the 1940s* (De STAERCKE et al.), London, 1985.

DEL ARENAL, C., y ALDECOA, F., *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Tecnos, Col. Relaciones Exteriores de España, Madrid, 1986.

FRASER, T. G., and MURRAY, C. D., *America and the World since 1945*, Palgrave, New York, 2002.

GADDIS, J. L., *The US and the origins of the Cold War. 1941-1947*, Columbia Univ. Press, 1972.

GADDIS, J. L., *Strategies of Containment. A critical Appraisal of American National Security during the Cold War*, Oxford University Press, 1982.

GADDIS, J. L., *We now know. Rethinking Cold War History*, Oxford Univ. Press, 1997.

GARCÍA ARÍAS, L., *La guerra moderna y la organización internacional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

HAFFNER, S., *Winston Churchill. Una biografía*, Eds. Destino, Col. Imago Mundi, vol.12, Traducción de Rosa Sala, Barcelona, 2002.

HENDERSON, Sir N., *The Birth of NATO*, London, 1982.

HERNÁNDEZ HOLGADO, F., *Historia de la OTAN. De la Guerra Fría al intervencionismo humanitario*, Ed. Catarata, Madrid, 2000.

ISMAY, H. L. (Lord), *NATO: the first five years. 1949-1954*, Bosch-Utrecht, Paris, 1955.

KAPLAN, L., “After forty years: Reflections on NATO as a Research Field” en *NATO, the founding of Atlantic Alliance and the integration of Europe*, HELLER, F. H. and GILLIGAN, J. R. (Eds.), Mc Millan, USA, 1992.

KAPLAN, L., *NATO and the United States. The enduring Alliance*, Twayne Pub., Boston, 1988.

KAPLAN, L., *NATO united, NATO divided: the evolution of an Alliance*, Praeger, Westport, 2004.

KENNAN, G., *Memoirs. 1925-1950*, Hutchinson and Co. Pub., London, 1967.

KENNAN, G., *Memoirs, 1950-1963*, Pantheon books, Toronto, 1972.

KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 2010.

LAFEBER, W., *America, Russia, and the Cold War, 1945-2000*, Mc Graw Hill, 9th edition, International edition, 2002.

McMAHON, R., *The Cold War. A very short introduction*, Oxford University Press, 2003.

OSGOOD, R., *Alliances and American Foreign Policy*, John Hopkins Press, Maryland, 1968.

SMITH, M., *NATO and the enlargement during the Cold War: strategy and system in the Western Alliance*, Palgrave, 2000.

SPAACK, H. P., *Why NATO?*, Penguin Books, Middlesex, 1959.

VEIGA, F., UCELAY, E., DUARTE, E., *La paz simulada: Una historia de la guerra fría, 1941-1991*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

2. Artículos doctrinales.

BOUTROS BOUTROS-GHALI, “Le Pact de l’Atlantique Nord”, *Revue Egyptienne de Droit International*, Vol. VI, 1950.

BUENO OCHOA, L., “Bases del excepcionalismo americano”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 10, 2006/2007.

CARTY, A., “The terrors of freedom: the sovereignty of states and the freedom of fear” en *Law after ground zero*, John Stawson Ed., Grasshouse press, London, 2002.

COSENTINO, M., “La NATO fra pasato, presente e futuro”, *Rivista Maritima*, Roma, 1997.

DELAGE, F., “Del Tratado de Washington a la Guerra de Kosovo: la OTAN cumple cincuenta años”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 1999, nº 21.

FRAGA IRIBARNE, M., “El papel de España en el equilibrio defensivo europeo”, *Política Exterior*, vol. 1, nº 1, invierno 1987.

HARMEL, P., “Cuarenta años de relaciones Este-Oeste: esperanzas, temores y retos”, *Revista OTAN*, nº 4, 1987.

HEINDEL, R., KALIJARVI, T. V., WILCOX, F. O., “The North Atlantic Treaty in the United States Senate”, *American Journal of International Law*, 43, 1949.

HEMMER, C. and KATZENSTEIN, P., “Why is there no NATO in Asia? Collective identity, Regionalism, and the origins of multilateralism”, *International Organization*, nº 56, 2002.

LASSWELL, H., “The conditions of Security in a Bi-polarizing World”, *Proceedings of American Society of International Law*, 44 Annual Meeting, 27-29 April, 1950.

SCHICK, F. B., “Peace on trial -A study of defense in International Organization”, *The Western Political Quarterly*, vol. II, n 1, March, 1949.

SCHICK, F. B., “The North Atlantic Treaty and the problem of peace”, *The Juridical Review*, 1950.

SCHWABE, K., “The origins of the United States’ Engagement in Europe. 1946-1952”, en *NATO. The founding of Atlantic Alliance and the integration of Europe*, (HELLER, F. H. and GILLIGHAN, J. R., Eds.), McMillan, USA, 1992.

SCHWARZENBERGER, G., “The North Atlantic Pact”, *The Western Political Quarterly*, September 1949, vol. II, nº 3.

3. Documentos oficiales, informes, discursos y otras publicaciones.

CHURCHILL, W., *Iron Curtain Speech*, March 5th, Westminster College, Fulton, Missouri, 1946. Disponible en <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>.

House of Commons, HANSARD, *Official Report*, 1948-1949, vol. 464, April 26th to May 13th, Fifth Series, Parliamentary Debates Commons.

House of Commons, HANSARD, *Official Report*, vol. 446, 1947-48, February 22th, Parliamentary Debates Commons.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. Its development and significance, Department of State, Office of Public Affairs, Washington, 1952.

President Harry S. TRUMAN, *Address on Foreign Economic Policy, Delivered at Baylor University*, March 6, 1947. Disponible en www.trumanlibrary.org.

President Harry TRUMAN, *Special message to the Congress on Greece and Turkey: the Truman Doctrine*, March 12, 1947. Disponible en www.trumanlibrary.org.

SHLESINGER, A., “Who was Henry WALLACE? The story of a perplexing and indomitably naive public servant”, reprinted from *Los Angeles Times*, 12 march 2000. Disponible en el sitio: <http://articles.latimes.com/2000/mar/12/books/bk-7842>.

Speech by the Rt. Hon. Ernest BEVIN, M.P., “Urging Western European Economic Cooperation”, *Documents on European Recovery and Defense* (March 1947-April 1949), Royal Institute of International Affairs, 1949.

The Eleanor ROOSEVELT Papers. The human rights years, 1945-1962. En el sitio <http://www.gwu.edu>.

Vandenberg Resolution, U.S. Senate Resolution 239, 80th Congress, 2nd Session, 11th June 1948.